De staat van bestuur van Aruba

297

Onderzoek en beleid

De staat van bestuur van Aruba

Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving

A.W. Weenink

C.M. Klein Haarhuis

R.J. Bokhorst

M. Smit


Boom Juridische uitgevers


Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:
Boom distributiecentrum te Meppel
Tel. 0522-23 75 55
Fax 0522-25 38 64
E-mail budh@boomdistributiecentrum.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.
Deze kunnen worden besteld bij:
Bibliotheek WODC
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.
Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

ISBN 978-90-8974-568-2
NUR 820

Voorwoord

Voorliggend rapport doet verslag van een onderzoek naar de staat van bestuur van Aruba, dat is verricht in opdracht van de minister-president van Aruba en de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderzoeksopdracht kwam in 2009 tot stand, en vond haar aanleiding in signalen dat de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving in Aruba te wensen over zouden laten.
Dit is zeker niet het eerste onderzoek met betrekking tot bestuur en rechtshandhaving in Aruba. Het empirische fundament waar dit onderzoek op steunt, mag niettemin nieuw heten: een combinatie van 86 interviews met talloze, uiteenlopende schriftelijke bronnen – met inbegrip van vele eerder verschenen studies op deelterreinen. Op deze manier kon in overkoepelende zin een balans worden opgemaakt, tegen de achtergrond van algemeen aanvaarde beginselen van deugdelijk bestuur en inzichten over besturen in een kleinschalige context.

De kwaliteit van bestuur hangt mede af van het functioneren van instituties en diensten die de uitvoerende macht controleren dan wel adviseren, zoals, voor Aruba, de Staten, de Raad van Advies, de Rekenkamer en de accountantsdienst. De rechtshandhaving heeft een taak bij mogelijk strafbaar handelen door het bestuur. Het bestuur dient op zijn beurt de voorwaarden te scheppen voor het goed functioneren van de controlerende instituties en de rechtshandhaving. Een belangrijk deel van dit onderzoek betreft dit functioneren.

De beslissingen van bestuurders in concrete kwesties kunnen gezien worden als een praktijktoets op de kwaliteit van bestuur in Aruba. Een twintigtal kwesties is onderzocht op drie gebieden van bestuurlijk handelen: aanbestedingen, vergunningverlening en personeelsbeleid. Daarbij ging het niet zozeer om de afzonderlijke incidenten, maar om de vraag of patronen zichtbaar zijn. Mede op basis hiervan is een aantal meer duurzame kwetsbaarheden blootgelegd. Zo kwam naar voren dat controlerende organen herhaaldelijk overtredingen van de Comptabiliteitsverordening en andere wetgeving hebben geconstateerd, maar dat zowel bestuurders als Statenleden vervolgens nauwelijks stappen zetten om de problemen aan te pakken. De vreemdelingenketen vormde eveneens onderdeel van deze studie. Hier bleek dat, ofschoon vooruitgang is geboekt, het goed functioneren van de keten nog verdere maatregelen vraagt.

Inmiddels heeft het in november 2009 aangetreden kabinet Mike Eman I initiatieven tot verbetering van de kwaliteit van bestuur ontplooid. Naar wij hopen, bieden de bevindingen van deze studie de opdrachtgevers aanknopingspunten om, in onderlinge afstemming, te komen tot een agenda voor bestuurlijke vernieuwing, en om te bezien in hoeverre ook samenwerking in

Koninkrijksverband (of eventueel nog breder) een oplossing kan bieden voor problematiek die verbonden is met de beperkte schaalgrootte van Aruba.

Veel dank gaat uit naar al diegenen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. In het bijzonder bedanken we de vele benaderde personen en instanties in Aruba voor hun uitstekende medewerking. De leden van de begeleidingscommissie zijn, in hun rol van klankbord voor de onderzoekers, zeer actief betrokken geweest bij het onderzoek. Jeroen Brouwer komt dank toe voor de werkzaamheden die hij heeft verricht voor de totstandkoming van dit rapport.

Prof. dr. F.L. Leeuw	Mr. dr. M. Oosting
Directeur WODC	Voorzitter begeleidingscommissie

Inhoud

Afkortingen

ADN	Accion Democratico Nacional
AHATA	Aruba Hotel and Tourism Association
AML/CFT	Anti Money Laundering /Combating the Financing of Terrorism
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
APA	Aruba Ports Authority
APFA	Stichting Algemeen Pensioenfonds Aruba
ARA	Algemene Rekenkamer Aruba
ATA	Aruba Tourism Authority
ATIA	Aruba Trade & Industry Association
AVP	Arubaanse Volkspartij
AVV	Aruba Vrijgestelde Vennootschap
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
AZ	Algemene Zaken
AZV	Algemene Ziektekostenverzekering
BAVPOL	Buitengewoon Agent van de Politie
BBO	Belasting over Bedrijfsomzetten
BBP	Bruto Binnenlands Product
BBSB	Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BINLEA	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (US Department of State)
BIZO	Bureau Interne Zaken en Onderzoek (van het KPA)
BNP	Bruto Nationaal Product
BRA	Bezoldigingsregeling Aruba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAD	Centrale Accountantsdienst
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Aruba)
CdB	Comision di Berdad
CEA	Cuerpo Especial Arubano
CID	Criminele Inlichtingendienst
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CV(1989)	Comptabiliteitsverordening 1989
DAC	Departamento pa Asuntonan di Casino
DACT	Directie Aruba Cruise Tourism
DAO	Directie Arbeid en Onderzoek
DBB	Directie Buitenlandse Betrekkingen
DEHZI	Directie Economische Zaken Handel en Industrie
DIA	Directie Informatievoorziening en Automatisering
DIMAS	Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero
DINA	Directie Immigratie en Naturalisatie Aruba
DIP	Directie Infrastructuur en Planning

DOOV	Directie Openbare Orde en Veiligheid
DOPV	Directie Openbaar Personen Vervoer
DOW	Dienst Openbare Werken
DPO	Directie Personeel en Organisatie
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
EDP	Electronic Data Processing
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FATF	Financial Action Task Force
FDA	Fondo Desaroyo Aruba
Fesca	Fundacion Estudonial Social Cristian Aruba
FIFO	First In First Out
FINAR	Reorganisatie Directie Financiën (jaren negentig)
FLPD	Fundacion Lotto Pa Deporte
FSC	Forensic Services Caribbean
FZA	Free Zone Aruba
GEA	Gerecht in Eerste Aanleg (Aruba)
GNC	Guarda Nos Costa
IASA	Instituto Alarma y Seguridad Aruba
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KABGA	Kabinet van de Gouverneur van Aruba
KIA	Korrektie Instituut Aruba
KLPD	Korps Landelijke PolitieDiensten
KPA	Korps Politie Aruba
KW CARIB	Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied
KW NA & A	Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba
LAR	Landsverordening Administratieve Rechtspraak
LARA	Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba
Lb	Landsbesluit
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
LR	Landsrecherche
LTUV	Landsverordening Toelating en Uitzetting en Verwijdering
LUE	Landsverordening Uitgifte Eigendom
Lv	Landsverordening
MB	Ministeriële beschikking
MBB	(Projectgroep) Medische Behandelingen Buitenland
MEP	Movimiento Electoral di Pueblo
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MoU	Memorandum of Understanding
MPA	Movimiento Patriotico Arubano
NAVAS	Nieuw Arubaans Vreemdelingen Administratie Systeem
NCPF	National Commission on Public Finance
OLA	Organisashon Liberal Arubano

OM	OM van Aruba
PBR	Projectbureau Reorganisatie (jaren negentig)
PDA	Partido Democratico Arubano
PG	procureur-generaal (Aruba)
PIVA	Persoonsinformatie Voorziening Nederlandse Antillen en Aruba
PPA	Partido Patriotico Arubano
PPP	Purchasing Power Parity
PWC	PriceWaterhouseCoopers
RAAS	Reisdocumenten Aanvraag en Archief Station
RED	(Geen afkorting) Een politieke partij
ROP	Ruimtelijk Ontwikkelingsplan
RST	Recherche Samenwerkingsteam
RvA	Raad van Advies
SER	Sociaal-Economische Raad (Aruba)
Sr.	Wetboek van Strafrecht
Statuut	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UPG	Ultraperifeer gebied
VDA	Veiligheidsdienst Aruba
VNO	Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WTO	World Trade Organization

Samenvatting

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de staat van bestuur en rechtshandhaving in Aruba. Het onderzoek vloeide voort uit een gezamenlijke onderzoeksopdracht die de minister-president van Aruba en de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 25 november 2009 te Den Haag overeenkwamen.
Aanleiding tot het onderzoek waren ontwikkelingen die voeding gaven aan de gedachte dat er op Aruba 'op het terrein van deugdelijk bestuur (waaronder begrepen integriteit/rechtshandhaving) nog veel te verbeteren is', ondanks het feit dat in het verleden al veel onderzoek was verricht naar de deugdelijkheid van bestuur en rechtshandhavende instellingen. In dit onderzoek stonden daarom twee vragen centraal:

a Welke inspanningen op het gebied van goed bestuur (in het bijzonder wat betreft rechtshandhaving en rechtshandhavende instanties) heeft de Arubaanse regering zich getroost sinds de totstandkoming van het uit 1993 daterende Protocol Aruba-Nederland? In hoeverre hebben deze inspanningen resultaten opgeleverd?
b Welke zijn de actuele, sterke en zwakke punten op de terreinen van bestuur en rechtshandhaving, in het bijzonder op het snijvlak van beide, waarbij goed bestuur noodzakelijk is voor een adequate rechtshandhaving?

In het voorliggende rapport zijn deze vragen uitgewerkt in een achttal onderzoeksvragen, die aan bod komen in de hoofdstukken 3 tot en met 10. De samenvatting hieronder volgt het stramien van deze hoofdstukken.

Voorafgaand is in een *inleidend* hoofdstuk de aanleiding en de opbouw van dit rapport toegelicht. Het onderzoek concentreert zich voornamelijk op de jaren voorafgaand aan de onderzoeksopdracht. Om onze gevolgtrekkingen zoveel mogelijk up-to-date te laten zijn, hebben we echter ook uitdrukkelijk oog gehad voor ontwikkelingen van na de regeringswisseling in oktober 2009.

Vervolgens is het kader van waaruit dit onderzoek is opgezet, toegelicht in hoofdstuk 2, een *theoretisch en methodologisch hoofdstuk*. De context van kleinschaligheid en de betekenis daarvan voor de deugdelijkheid van bestuur staan daarbij centraal. De gegevens voor dit onderzoek komen voort uit 86 gesprekken met sleutelinformanten en uiteenlopende schriftelijke bronnen. Informatie uit de ene bron werd steeds geconfronteerd met die uit andere bronnen. Met deze multimethodebenadering, die algemeen geaccepteerd en beproefd is in sociaalwetenschappelijk en bestuurskundig onderzoek, worden de zwakten van de afzonderlijke methoden ondervangen en de validiteit en betrouwbaarheid geborgd. Ofschoon we ook een aantal concrete integriteitskwesties bespreken, moeten we hierbij aantekenen dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) geen opspo-

ringsinstantie is en derhalve beperkingen kent in haar onderzoeksmogelijkheden in dezen.

In hoofdstuk 3 zijn drie cruciale rapporten van eind jaren negentig op een rijtje gezet: dat van de Commissie-Aarts(-Muyale), dat van de Arubaanse Werkgroep deugdelijkheid van bestuur 'Calidad' en het rapport 'Met alle Respect' over de rechtshandhaving. De bevindingen uit deze rapporten kunnen beschouwd worden als een weergave van de toenmalige stand van zaken. Ook bevatten de rapporten een reeks van aanbevelingen waarvan een deel nog altijd actualiteitswaarde heeft. Zo kwam uit het rapport 'Calidad' een brede hervormingsagenda naar voren, waaronder bijvoorbeeld de strafbaarstelling van handelingen van bestuurders, die daarna ook is doorgevoerd in Aruba. Van vele andere relevante rapporten is op de website van het WODC een overzicht met samenvattingen te vinden.

Vormden de eerdere rapporten mede de context voor het huidige onderzoek, dat geldt ook voor wat we rapporteren in hoofdstuk 4 *(economie)*. De economie en de overheidsfinanciën geven tot op zekere hoogte een indicatie van de effectiviteit van het (economisch) beleid. Als kleine en open economie profiteerde Aruba van de internationale arbeidsdeling door het ontwikkelen van de toeristenindustrie, maar was het ook relatief kwetsbaar voor externe schokken. De overheidsfinanciën kwamen door de jaren heen onder oplopende druk te staan door de groei van het ambtenarenapparaat en door de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid dat sterk op overheidsbijdragen leunde. In 2010 kwamen de huidige regering, werkgevers en werknemers een aantal hervormingen (pensioenen, ook van bewindslieden en Statenleden en ziektekostenpremies) overeen die de structurele problemen bij de financiering van de sociale zekerheid moeten terugdringen.

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal: hoe functioneren de Staten ten opzichte van de regering in vergelijking met de situatie in het verleden? We hebben eerst de politieke verhoudingen in Aruba door de jaren heen in kaart gebracht en vervolgens ingezoomd op het functioneren van de Staten in de onderzoeksperiode. Hoe is de controlerende rol (procedureel-organisatorisch) vormgegeven en in hoeverre maken de Staten feitelijk gebruik van hun bevoegdheden?
Voor het goed functioneren van de Staten is van belang dat zij goed geïnformeerd zijn. Informatie moet tijdig beschikbaar en zo volledig mogelijk zijn. Een middel om informatie van de regering te krijgen ligt in het recht vragen te stellen. We zagen dat dit essentiële recht aan kracht heeft ingeboet doordat de regering de afgelopen jaren veel vragen onbeantwoord liet of slechts met grote vertraging beantwoordde. Er bleek wel sprake van een geleidelijke verbetering. Er moet ook voldoende kennis en capaciteit bij de Statenleden zijn om de beschikbare informatie te beoordelen. Door het beperkte aantal leden

van de Staten zijn de mogelijkheden om zich in onderwerpen te specialiseren per definitie kleiner dan in een land als Nederland. Daarbij constateerden we dat Statenleden nauwelijks (juridische) ondersteuning kregen bij de inhoudelijke voorbereiding van agendapunten.
De Staten beschikken over het gebruikelijke instrumentarium ter controle van de regering, waaronder het recht van enquête en interpellatie. De Staten maakten tot dusverre één keer gebruik van het enquêterecht (in 2003). Het spreekrecht bleek onevenwichtig verdeeld, in de zin dat Statenleden over beperkte en ministers over onbeperkte spreektijd beschikken.
Informatie van waarborginstituties als de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) werd door de Staten zelf onvoldoende benut en aan orde gesteld. De jaarrekeningen van het land zijn sinds de status aparte nog niet in de Staten behandeld. Aan de oplossing van dit probleem wordt onder de huidige regering gewerkt, waarbij de Staten Nederlandse ondersteuning krijgen. De Staten maakten nauwelijks gebruik van hun budgetrecht, wat mede heeft bijgedragen aan een zwakke begrotingsdiscipline.
Daar waar in de sterk gepolariseerde politieke verhoudingen in Aruba de oppositie de regeringspartij te vuur en te zwaard bestreed, leek het kritisch volgen van de regering door de regeringsfractie nog maar een beperkt onderdeel te vormen van de politieke cultuur. Oppositieleden weken uit naar de media, het Openbaar Ministerie (OM) of naar vertegenwoordigers van Nederland om kwesties aan de orde te stellen. Volgens een aantal respondenten zou er een kentering ten goede zijn sinds het aantreden van de huidige regering van de Arubaanse Volkspartij (AVP).
Ten slotte gaan wij in op de wijze waarop partijen en kandidaten aan de middelen komen die zij nodig hebben voor hun functioneren respectievelijk verkiezing. Partij- en campagnefinanciering zijn niet wettelijk geregeld, maar campagnes zijn kostbaar. Volgens verschillende waarnemers en respondenten school hierin het risico van cliëntelisme, waarbij steun aan een partij of politicus tot de verwachting bij de verstrekker kan leiden dat die een tegenprestatie kan vragen.

Naast de Staten zijn er ook andere meer specifieke ‘waarborginstituties’ in Aruba aanwezig. Waarborginstituties controleren of de regering handelt in lijn met uitgangspunten van bijvoorbeeld doelmatigheid, rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Zij vormen procedureel-organisatorische voorwaarden voor deugdelijk bestuur. In hoofdstuk 6 bespreken wij de ARA, de Raad van Advies (RvA), de Centrale Accountantsdienst (CAD) en de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ), alsook enkele internationale organisaties, waarvan sommige invloed uitoefenen, zoals de Raad van Europa (waaronder de Committee for the Prevention of Torture en de Group of States Against Corruption) en de Financial Action Task Force (FATF). We onderzochten in hoeverre de Arubaanse waarborginstituties in de onderzoeksperiode beschikten over het instrumentarium dat hun werk vereiste, de eventuele tekortkomingen

daarin, hun capaciteit en hun relatie met de instituties die wel over doorzettingsmacht beschikken: de regering en de Staten. Daaruit kwam naar voren dat de waarborginstituties op hoofdlijnen beschikten over de bevoegdheden die hen in staat moeten stellen hun waarborgrol te spelen. Een belangrijk probleem was echter de respons van politici op hun rapporten. Zo was niet alleen de reactie van bewindslieden gebrekkig, maar ook Statenleden benutten de rapporten van waarborginstituties weinig. Op dit punt bestaat ruimte voor procedureel-organisatorische aanpassingen. Voorts meenden de ARA en de RvA onvoldoende zeggenschap te hebben over de benoeming van eigen personeel, mede vanuit de gedachte dat met meer zeggenschap de kans op politieke beïnvloeding afneemt. Ook leken alle waarborginstituties te kampen te hebben met vacatures, waar de productie, met name van de ARA, onder heeft geleden. Sinds 2000 kunnen de Staten, de ARA en de RvA formeel hun eigen begroting vaststellen, echter de Minister van Financiën bepaalde in grote mate de uitvoering ervan. Ten slotte leed de kwaliteit en productie van wetgeving onder capaciteitstekorten bij (onder andere) de RvA en de DWJZ.
Voor de CAD en de ARA was de kwaliteit van de administratieve gegevens waar zij hun bevindingen op dienen te baseren, een aanhoudend punt van zorg. Hierdoor dreigde een vicieuze cirkel te ontstaan, waarbij de gebrekkige vastlegging van gegevens het toetsen van doelmatigheid en rechtmatigheid en het afleggen van verantwoording in de weg stond. Zo staakte de CAD al geruime tijd terug de accountantscontrole van de jaarrekeningen van het land. De relatie tussen Aruba en het Koninkrijk is jarenlang moeizaam tot gespannen geweest onder een regering die de nadruk placht te leggen op autonomie. Sinds 2001 kwamen niettemin opeenvolgende samenwerkingsprogramma's met Aruba tot stand onder de koepel van het Fondo Desaroyo Aruba (FDA). Vergroting van de zelfredzaamheid van Aruba was het doel van deze programma's, die betrekking hadden op duurzame economische ontwikkeling, deugdelijkheid van bestuur, onderwijs en later ook sociale zaken. De stortingen van Nederland zijn inmiddels conform plan gestopt. Zware interventies, zoals het schorsen of vernietigen van wetten en landsbesluiten conform artikel 50 Statuut, zijn nooit toegepast. De huidige regering vertegenwoordigt een opener attitude ten opzichte van samenwerking binnen het Koninkrijk en de Europese Unie (EU), onder meer blijkend uit het streven naar een strategisch partnerschap en de status van Ultraperifeer Gebied (UPG).

Waarborginstituties zijn voorwaardenscheppend. Wetgeving en de advisering daarover, controlewerkzaamheden en -protocollen en rapportages zijn wezenlijk in en voor een democratie. Maar daarnaast is er de 'praktijk van alledag'. In hoofdstuk 7 (*integriteitsvraagstukken*) bespreken we een aantal concrete kwesties in het licht van deugdelijk bestuur. We onderzochten, gegeven de achtergrond van het verzoek van de opdrachtgever, de praktijk

van diverse typen *aanbestedingen, vergunningen* en *personeelsbenoemingen* door de jaren heen. Op grond van de beschikbare informatie viel in afzonderlijke zaken niet altijd een oordeel te geven over het waarheidsgehalte van de verschillende berichten. Daarvoor zou andersoortig onderzoek, bijvoorbeeld opsporingsonderzoek, vereist zijn. Niettemin bleek het soort problemen door de jaren heen vrij constant te zijn. Voor een deel hing dit samen met oneigenlijk gebruik van beoordelingsruimte in wet- en regelgeving. Dit bleek het geval te zijn waar: (a) criteria voor afwijken van de aanbestedingsregels niet nader waren ingevuld en geen procedure voor onderhands aanbesteden bestond; (b) hardheidsclausules bij de vergunningverlening niet of onvoldoende precies waren en wachtlijsten van jaren vele 'schrijnende gevallen' creëerden die afwijken lijken te rechtvaardigen en (c) functievermenging optrad.
(ad a) Schending van de aanbestedingsregels, zo niet naar de letter dan toch naar de geest, bleek een constante. Dit kwam naar voren uit diverse studies van de ARA en de CAD en uit onze gevalsstudies. Aanvankelijk leken in de regeerperiode van de *Movimiento Electoral di Pueblo* (MEP) vaker ministeriele beschikkingen te worden opgesteld om afwijkingen te rechtvaardigen, maar in 2008 bleek deze discipline weer te zijn verdwenen. Bovendien bleef de motivering in die beschikkingen naar het oordeel van de ARA meestal zeer summier. Op grond van de gegevens van onder andere waarborginstituties ontstond de indruk dat van de regels werd afgeweken ter begunstiging van bevriende relaties. In deze context wezen wij op het ontbreken van een wettelijke basis voor de openbaarmaking van de inkomsten en uitgaven van politici en partijen.
(ad b) Bij de verlening van vergunningen neemt het risico op integriteitsschendingen toe naarmate de wettelijke voorwaarden waaronder een vergunning wordt verstrekt meer ruimte bieden. Dit bleek het geval te zijn waar uitzonderingsgronden (hardheidsclausules) in verschillende stelsels onvoldoende precies waren. De lange wachtlijst die bestond voor de uitgifte van terreinen in erfpacht deed de kans op verzoeken aan ministers om specifieke gevallen prioriteit te geven, toenemen. De MEP-regering leek, opnieuw in het verkiezingsjaar 2009, bij terreinuitgifte burgers te hebben bevoordeeld teneinde stemmen te werven. De AVP-regering stelde bezig te zijn de achterstand weg te werken. Wat voorts naar voren kwam was dat de handhaving bij de vergunningverlening tekort leek te schieten. Ten slotte leert de ervaring in de vreemdelingenketen dat beoordelingsruimte als gevolg van snel veranderend beleid en traag meeveranderende wetgeving integriteitsrisico's oplevert.
(ad c) In enkele strafrechtelijke onderzoeken, uitgevoerd ten tijde van de MEP-regering, bleek sprake te zijn van functievermenging en van fraude, valsheid in geschrifte en verduistering van publieke fondsen. De CAD signaleerde functievermenging bij diverse diensten, met name ook bij het beheer van de kleine kas.

Instanties als de ARA en de CAD hebben al twee decennia gewezen op het politiek gemotiveerde karakter van veel beslissingen in de personele sfeer; ook de Arubaanse Sociaal-Economische Raad (SER) wees enkele malen op dit verschijnsel en vele respondenten gaven er voorbeelden van. Met name de MEP-regering koos voor het op non-actief stellen van ambtenaren. Dit leidde ook tot gerechtelijke procedures door betrokkenen, waarin het Land in het ongelijk werd gesteld. De AVP-regering zou hiermee hebben willen breken. Niettemin wordt melding gemaakt van vertrouwensproblemen tussen sommige bewindslieden en leden van hun staf die voor oktober 2009 waren aangesteld. Dit heeft ertoe geleid dat hoofden van dienst op non-actief werden gesteld of dat managementteams werden aangesteld.
In het afgelopen decennium bleek ook sprake van afwijkingen van wetten en regels die niet zozeer te maken hadden met oneigenlijk gebruik van beoordelingsruimte maar met gebrekkige controle. Waarborginstituties oefenden wel degelijk controle uit: zij benoemden structurele zwakheden in de procedureel-organisatorische voorzieningen. De uitvoerende en wetgevende macht deden echter weinig of niets met de bevindingen van deze instituties, waardoor deze zwakheden bleven voortbestaan. Per saldo bleef het daarmee bij een vaststelling van gebreken door waarborginstituties zonder follow-up in beleid. Hierdoor was de daadwerkelijke invloed van de controle door de jaren zeer beperkt.

In hoofdstuk 8 is het functioneren van de vreemdelingenketen in heden en verleden in kaart gebracht. Wij onderzochten integriteitsschendingen, de verbeteringen die zijn doorgevoerd, de problemen die zich nog voordoen en in hoeverre die problemen van structurele aard zijn.
Geconstateerd is dat de werkzaamheden van de verschillende diensten die bij de verlening van verblijfs- en werkvergunningen betrokken zijn, het afgelopen decennium ernstige tekortkomingen kenden op het gebied van registratie en dossiervorming. Het proces van vergunningverlening duurde mede daardoor langer dan de wettelijke termijnen die daarvoor stonden. Ook de vastlegging van (persoons)gegevens in de bevolkingsadministratie liet veel te wensen over. Daarbij was de betrouwbaarheid van de gegevens van de diensten niet vanzelfsprekend. Dit had een negatieve uitwerking op de samenwerking tussen organisaties die van deze gegevens gebruik moesten maken. Integriteitsrisico's ontstonden mede als gevolg van lange wachttijden, het belang van betrokkenen om tijdig een beslissing op een aanvraag te krijgen alsook door een gebrekkige controle op het uitgifteproces. Bovendien vergrootten een niet accurate registratie en dossiervorming en een gebrekkige functiescheiding de kans op integriteitsproblemen, zo bleek uit rapporten, ervaringen en opvattingen van respondenten en uit een beperkt aantal strafrechtelijke onderzoeken.
Mede in het kader van een protocol uit 2006 ter verbetering van de vreemdelingenketen zijn de afgelopen jaren verschillende stappen gezet, waardoor op

een aantal terreinen vooruitgang is geboekt (zoals controle, functiescheiding, verkorte doorlooptijden en meer aandacht voor opleidingen van personeel). Een belemmering voor het invoeren van verbeteringen is gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel. De vervanging van het verouderde softwaresysteem bij de *Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero* (DIMAS), waarvan de noodzaak al gedurende lange tijd onderkend wordt, is niet tot stand gekomen.
Ook stelden we vast dat waar het toelatingsbeleid van vreemdelingen nogal aan verandering onderhevig was, de daarop toegesneden wetgeving slechts met vertraging tot stand kwam. Dit gaf in de praktijk aanleiding tot onduidelijkheid over de toepassing van het beleid en tot een sterke toename van het aantal juridische procedures. Een consistent en vastgelegd vreemdelingenbeleid biedt niet alleen meer rechtszekerheid aan burgers, maar ook meer houvast aan het grote aantal diensten dat bij de uitvoering van het beleid betrokken is en bevordert een loyale uitvoering daarvan.
Terugkijkend op de afgelopen tien jaar is onze conclusie dat er per saldo vooruitgang is geboekt, maar de veranderingen langzaam gaan. Er zijn op het vlak van personeel, automatisering, controle en samenwerking nog steeds belemmeringen voor het goed functioneren van de vreemdelingenketen.

In hoofdstuk 9 komt aan bod in hoeverre de rechtshandhaving een waarborg kan zijn voor goed bestuur. Tevens bezien wij in hoeverre het bestuur voldoende afstand hield tot de rechtshandhaving, in de zin dat politieke verantwoordelijkheid niet leidde tot inmenging in zaken waarin het bestuur zelf voorwerp van onderzoek kan zijn.
De criminaliteitssituatie gaf geen zicht op zorgwekkende ontwikkelingen. Daar tekenden wij bij aan dat Aruba wel een gelegenheidsstructuur kent voor met name georganiseerde criminaliteit.
We constateerden dat bevoegdheden en taken van de verschillende actoren binnen de rechtshandhaving overwegend op orde leken te zijn. Bij het Openbaar Ministerie (OM) en Landsrecherche (LR) was echter lange tijd sprake van onderbezetting. Men kan zich afvragen of de politiek in dezen de juiste prioriteiten stelde, gelet op de moeite die het heeft gekost om de bezetting op een voor betrokken organisaties acceptabeler niveau te krijgen.
Het Korps Politie Aruba (KPA) is al geruime tijd voorwerp geweest van evaluaties en pogingen het korps efficiënter te laten functioneren. Het KPA stelde onderbezet te zijn, maar deze kwestie laat zich moeilijk beoordelen in het licht van vragen die met betrekking tot efficiëntie zijn gesteld. Waar het gaat om de omvang van integriteitsschendingen binnen het KPA en andere organisaties in de rechtshandhaving is het lastig om een oordeel te geven. Binnen het KPA ging het veelal om gevallen van mishandeling en meer incidenteel om corruptie. Rechtspositionele aspecten en bemoeienis van de kant van politiek verantwoordelijken bemoeilijkten in voorkomende gevallen de aanpak van integriteitsschendingen.

De samenwerking tussen de organisaties in de rechtshandhavingsketen was enkele jaren geleden sterk ad hoc. Incidenten in de sfeer van integriteit, alsook de kleinschaligheid, leidden tot terughoudendheid bij het verdiepen van de samenwerking die de aard van het werk verlangt. We zagen in dit opzicht initiatieven tot verbetering, zoals het herstel van het 'vierhoeksoverleg' tussen bestuur en rechtshandhaving.
In het afgelopen decennium waren er regelmatig spanningen tussen leden van het OM aan de ene kant en de politiek aan de andere kant. In incidentele gevallen was sprake van onvoldoende distantie van het bestuur ten opzichte van het functioneren van de politie. De spanningen escaleerden niet zo ver als in de tweede helft van de jaren negentig. We moesten echter ook constateren dat een heel aantal mensen, waaronder ook procureurs-generaal, een hoofdofficier en officieren van justitie, voortijdig bij het OM vertrokken, wat die escalatie mogelijk voorkwam. Ten tijde van het bewind van de MEP kreeg het OM niet alleen te maken met spanningen met bewindslieden. Ook aanhangers van de toenmalige oppositie leverden in de pers soms felle kritiek op het OM, ook ad hominem. Delen van de politiek leken de rechtshandhaving als een vleugellam of zelfs partijdig instituut te zien. Feitelijk zijn er echter geen aanwijzingen dat de regering van de MEP het OM verhinderde in deze jaren onderzoek te doen naar leden van die regering. Zulk onderzoek vond overigens ook plaats.

In hoofdstuk 10 zijn de bevindingen van deze studie in onderlinge samenhang geplaatst door ze terug te koppelen naar de theorie, naar maatstaven van deugdelijk bestuur en, uiteindelijk, naar de probleemstelling van dit onderzoek. Daarbij zijn aandachtspunten voor verbetering benoemd. Een overkoepelende conclusie is dat zich – tegen de achtergrond van schaalbeperkingen – structurele kwetsbaarheden manifesteerden. Deze waren gelegen in een combinatie van interventiemacht en oneigenlijk gebruik van beoordelingsruimte van de kant van bestuurders, terwijl onvoldoende tegenkracht werd geboden door de Staten en andere waarborginstituties. Gebrek aan transparantie en inzichtelijkheid in genomen besluiten en gevolgde procedures, gaf aanleiding tot vragen over rechtmatigheid. Ook gaf het aanleiding tot twijfels over de conformiteit met andere vereisten van goed bestuur, zoals efficiëntie en effectiviteit. De huidige AVP-regering heeft een aantal initiatieven ontplooid dat in een andere richting lijkt te wijzen. Voorbeelden hiervan zijn het in 2010 gesloten Sociaal Akkoord, de voorgenomen oprichting van een bureau *Good Governance/Compliance,* en het voornemen om met steun vanuit Nederland in 2011 een einde te maken aan de problematiek rond achterstallige jaarrekeningen.

Kleinschaligheid, een daarmee gepaard gaande smalle capaciteitsbasis en een hoge 'contactdichtheid' blijven factoren die risico's inhouden voor deugdelijkheid van bestuur. Mogelijke oplossingen voor de vraag hoe onder deze

omstandigheden tot duurzame veranderingen te komen, liggen dan ook niet alleen binnen, maar ook buiten Aruba: in de samenwerking met andere landen en het Koninkrijk.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de staat van bestuur en de rechtshandhaving in Aruba. Het onderzoek vloeide voort uit een gezamenlijke onderzoeksopdracht die de minister-president van Aruba en de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 25 november 2009 te Den Haag overeenkwamen.[1] De opdrachtgevers legden de uitvoering van de opdracht neer bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het onderzoekscentrum van het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie.
Aanleiding tot het onderzoek was de omstandigheid dat een aantal ontwikkelingen voeding gaven aan de gedachte dat er op Aruba 'op het terrein van deugdelijk bestuur (waaronder begrepen integriteit)/rechtshandhaving nog veel te verbeteren is'[2] ondanks het feit dat in het verleden al veel onderzoek is verricht naar de deugdelijkheid van bestuur en rechtshandhavende instellingen. Verschillende kwesties bleven aandacht vragen, waarbij niet altijd duidelijk was wat feit was en wat fictie. Daartoe behoorden de kwesties die de toenmalige Staatssecretaris van BZK in een brief van 25 mei 2009 aan de Tweede Kamer[3] opsomde:

– *Rechtshandhavingsketen*
  De rechtshandhavingsketen zou op verschillende onderdelen niet aan de verwachtingen voldoen. Zo zouden verbeterplannen voor het Korps Politie Aruba (KPA) vertraging oplopen. De Landsrecherche wordt zwaar belast door het grote aantal corruptiezaken. Het Openbaar Ministerie (OM) kampt met onderbezetting, mede in het licht van een aantal lastige dossiers die de uitvoering van de eigenlijke taak, de vervolging van strafbare feiten onder druk zetten. Er zijn zorgen over de Arubaanse medewerking aan de verbeteringen in de bedrijfsvoering van het gemeenschappelijk Hof van Justitie; die zorg betreft ook de inzet in het kader van hervorming van de griffie en de zetel van het Hof. Met betrekking tot het gevangeniswezen zou de implementatie van verbeteringsaanbevelingen na onderzoek door het European Committee for Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)[4] (2007) in sommige opzichten traag verlopen; de vreemdelingendetentie is hier het grootste punt van zorg. De implementatie van diverse voorgenomen verbeteringen in de vreemdelingenketen zou eveneens te wensen overlaten.
– *Democratie*
  Het Arubaanse parlement, de Staten, zou zijn controlerende taak onvoldoende vervullen of kunnen vervullen. Debat blijft vaak uit, vragen wor-

1 De gezamenlijke onderzoeksopdracht naar de Staat van Bestuur van Aruba, 25 november 2009. Zie bijlage 2.
2 Ibid.
3 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2008-2009, 31 568, nr. 38.
4 *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.*

den niet beantwoord, initiatieven tot wetgeving van de oppositie blijven onbesproken. Een en ander zou samenhangen met de polarisatie tussen de twee grootste politieke partijen.

- *Protocol Aruba-Nederland 1993*
  Een deel van de afspraken in het kader van het Protocol van samenwerking tussen Nederland en Aruba is niet gerealiseerd. Het betreft onder meer de Landsverordening Partijfinanciering en het opzetten van een onafhankelijke klachteninstantie (Ombudsman).
- *Berichten over belangenverstrengeling*
  Regelmatig verschijnen er in de Arubaanse media berichten over vermeende gevallen van corruptie of belangenverstrengeling; ook op andere wijze bereikten de voormalige staatssecretaris deze geluiden. Overigens hebben dit soort gevallen ook aanleiding gegeven tot opsporing, gevolgd door een veroordeling.[5] Niettemin wordt de schijn van belangenverstrengeling onvoldoende weggenomen, vanwege een gebrek aan transparantie bij besluitvorming door de Arubaanse overheid.

De opsomming was voor de staatssecretaris aanleiding te spreken van ‘een combinatie van signalen (die) zodanig zorgwekkend is dat er reden is een onderzoek te doen instellen om een vollediger beeld van de staat van bestuur van Aruba te krijgen.’ Tegen deze achtergrond vonden in 2009 ambtelijke gesprekken tussen Nederland en Aruba plaats over de formulering van een – bij voorkeur gezamenlijke – onderzoeksopdracht aan het WODC. Het onderzoek diende duidelijkheid te verschaffen aangaande wat er met de bevindingen en aanbevelingen van eerder onderzoek was gedaan, wat de feitelijke stand van zaken is en welke verbeteringen er eventueel geboden zijn. De voormalige staatssecretaris schreef haar brief in de laatste maanden van de regeerperiode van het kabinet Nelson Oduber IV. Dit kabinet van de *Movimiento Electoral di Pueblo* (MEP) werd na de Statenverkiezingen van 25 september 2009 eind oktober opgevolgd door het kabinet Mike Eman van de Arubaanse Volkspartij (AVP). Het kabinet Oduber bleek aanvankelijk weinig genegen medewerking te verlenen aan het voorgenomen onderzoek,[6] maar stemde er na verloop van tijd wel mee in. De gezamenlijke onderzoeksopdracht werd uiteindelijk ondertekend door de minister-president van Aruba, de heer Mike Eman en de voormalige staatssecretaris, mevrouw Ank Bijleveld.

Hieronder volgt in vogelvlucht de opzet van het WODC-onderzoek – de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen.[7]

5 Schotborgh-Van de Ven (2009) geeft voorbeelden van zaken die voor de rechter kwamen.
6 In juni 2009 bracht minister-president Oduber, in reactie op de brief van de staatssecretaris, een aantal inhoudelijke bezwaren naar voren, ingebracht door ministeries en instellingen van Aruba.
7 De samenstelling van de begeleidingscommissie van dit onderzoek is te vinden in bijlage 1.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

De opdrachtgevers stellen behoefte te hebben aan een onderzoek 'dat duidelijkheid en transparantie biedt, waardoor feiten en verhalen van elkaar onderscheiden kunnen worden. De bevindingen van het onderzoek zullen leiden tot aanbevelingen en dienen een basis te vormen voor een plan van aanpak voor verbetering van bestuur.'[8] De *doelstelling* van het onderzoek is het verkrijgen van zodanig inzicht in de staat van bestuur en rechtshandhaving, dat tot aanbevelingen kan worden gekomen die bijdragen aan een plan van aanpak ter versterking van beide.
De opdrachtgevers vragen in het bijzonder aandacht voor de inspanningen die de Arubaanse regering verrichtte sinds de totstandkoming van het Protocol Aruba-Nederland (1993) en de actuele sterke en zwakke punten. Inhoudelijk wordt aandacht gevraagd voor deugdelijk bestuur en rechtshandhaving.
Op basis van deze uitgangspunten, luidt de *probleemstelling*:

a Welke inspanningen op het gebied van goed bestuur (in het bijzonder wat betreft rechtshandhaving en rechtshandhavende instanties) heeft de Arubaanse regering zich getroost sinds de totstandkoming van het uit 1993 daterende Protocol Aruba-Nederland? In hoeverre hebben deze inspanningen resultaten opgeleverd?
b Welke zijn de actuele sterke en zwakke punten op de terreinen van bestuur en rechtshandhaving, in het bijzonder op het snijvlak van beide, waarbij goed bestuur de voorwaarden dient te scheppen voor een adequate rechtshandhaving?

Het proces dat leidde tot de instelling van het onderzoek ving aan in april 2009.[9] Het grootste gedeelte van dit onderzoek heeft betrekking op de jaren voorafgaand aan dit moment. De brief van de staatssecretaris verwijst immers naar vermeende gevallen van corruptie en belangenverstrengeling die op het meer recente verleden van dat moment betrekking hadden. Wat betreft de vroegere periode waar het eerste deel van de probleemstelling naar verwijst, nemen we de situatie in de tweede helft van de jaren negentig – die we beschrijven op basis van rapportages over bestuur en rechtshandhaving uit die tijd – als referentiepunt. In dit onderzoek zijn ten slotte ook actuele ontwikkelingen in de periode *sinds* 2009 betrokken. Dit is gedaan omdat volgens de gezamenlijke onderzoeksopdracht de bevindingen de basis moeten vormen voor een plan van aanpak voor de verbetering van bestuur. Daarvoor kan niet worden volstaan met een mogelijk verouderd beeld.

We werken de probleemstelling uit in de volgende onderzoeksvragen:

1 *Eerder onderzoek*

8 De gezamenlijke onderzoeksopdracht naar de Staat van Bestuur van Aruba, 25 november 2009. Zie bijlage 2.
9 Voor meer achtergronden hierbij verwijzen we naar paragraaf 6.1.

Welke aanbevelingen bevatten studies die sinds 1993 verschenen met betrekking tot de staat van bestuur en rechtshandhaving van Aruba?

2 *De economie*
Hoe ontwikkelden zich de Arubaanse economie en overheidsfinanciën?

3 *De Staten*
Hoe functioneren de Staten ten opzichte van de regering in vergelijking met de situatie in het verleden?

4 *Waarborginstituties*
Hoe functioneren andere waarborginstituties[10] in vergelijking met de situatie in het verleden?

5 *Integriteitskwesties*
Duiden de berichten over (vermeende) gevallen van corruptie of belangenverstrengeling in het recente verleden op structureel of incidenteel feilen in het bestuur van Aruba?

6 *Vreemdelingenketen*
Hoe functioneert de vreemdelingenketen in vergelijking met de situatie in het verleden?

7 *Rechtshandhaving*
Hoe functioneert de rechtshandhaving in vergelijking met de situatie in het verleden, in het bijzonder wat betreft de relatie met het openbaar bestuur?

8 *Conclusies en aandachtspunten voor verbetering*
Tot welke conclusies en aandachtspunten voor een verdere verbetering van de staat van bestuur en rechtshandhaving leiden de bevindingen?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de aanpak van het onderzoek. In de daaropvolgende hoofdstukken staat steeds één onderzoeksvraag centraal. In hoofdstuk 3 bespreken we aan de hand van drie belangrijke studies de bestuurlijke problematiek van Aruba in de tweede helft van de jaren negentig, en de aanbevelingen die hieruit voortvloeiden (vraag 1). Dit biedt ons een empirisch referentiepunt voor het beoordelen van latere ontwikkelingen. Vraag 2 wordt beantwoord in hoofdstuk 4 over de ontwikkeling van de Arubaanse economie en overheidsfinanciën. Deze bespreking stelt ons in staat enkele aspecten van Aruba te introduceren die bij wat volgt behulpzaam kunnen zijn. De beantwoording van de vragen 3 tot en met 7 vindt plaats in achtereenvolgens de hoofdstukken 5 tot en met 9, waarin we de praktijk van bestuur en rechtshandhaving in de tijd beschrijven en analyseren. Onderzoeksvraag 8 verwijst naar onze conclusies met betrekking tot de staat van bestuur en rechtshandhaving van Aruba (hoofdstuk 10). Teruggrijpend op de theorie behandelen we bepalende factoren hiervoor, die uitmonden in aandachtspunten voor

10 Zoals de Algemene Rekenkamer Aruba en de Raad van Advies.

verbetering. De conclusies en aandachtspunten kunnen bijdragen aan de formulering van een plan van aanpak voor de (nabije) toekomst.
Om uitspraken te kunnen doen over de deugdelijkheid van bestuur, zijn maatstaven nodig. Deze introduceren wij in het volgende hoofdstuk over de aanpak van het onderzoek. Tevens bevat dit hoofdstuk een theoretisch kader, waaraan verklarende factoren worden ontleend.

2 De aanpak van het onderzoek

De onderzoeksvragen brengen een aantal opeenvolgende onderzoekstaken met zich mee, die wij samenvatten in het overzicht in figuur 1.

Figuur 1 Overzicht onderzoekstaken

Onderdelen	Taken
Kaders	Evaluatiekader: maatstaven van deugdelijk bestuur en de situatie rond 1997 (rapport Calidad)
	Theoretisch raamwerk (relatie tussen instituties en kleinschaligheid en de kwaliteit van bestuur)
	Nadere inperking van de onderzoeksrichting
Beschrijving	Gegevensverzameling
	Nadere selectie
	Analyse deelonderwerpen
Evaluatie verklaring conclusies	Positionering van bevindingen in het theoretisch raamwerk
	Analyse van samenhangen en structuren
	Spiegeling van bevindingen aan het evaluatiekader
	Formulering van eindconclusies

Eerst zetten we uiteen welke aspecten moeten worden beschreven opdat wij in staat zijn om tot een evaluatie te komen inzake de vorderingen die al dan niet zijn geboekt op de terreinen van deugdelijk bestuur en rechtshandhaving en op andere ontwikkelingen in de tijd. Paragraaf 2.1 biedt een beknopte bespreking van algemeen aanvaarde maatstaven van deugdelijk bestuur. In paragraaf 2.2 zetten we een theoretisch raamwerk uiteen met betrekking tot de kwaliteit van bestuur in een kleinschalige samenleving. Paragraaf 2.3 en 2.4 bevatten een bespreking van de wijze van gegevensverzameling en analyse. In paragraaf 2.5 gaan we in op de beperkingen waar we tijdens de uitvoering van dit onderzoek op stuitten en die het resultaat kunnen hebben beïnvloed.

Voorafgaand aan de uiteenzetting over de aanpak van dit onderzoek past een algemene kanttekening. *Het WODC is geen opsporingsinstantie.* Dit betekent onder andere dat waar we 'verhalen' over bijvoorbeeld belangenverstrengeling opvangen, we wel trachten na te gaan waar deze op zijn gebaseerd, maar lang niet altijd een uitspraak kunnen doen over hun feitelijke juistheid. Het feit dát dergelijke verhalen de ronde doen en hoe daar ter plaatse mee wordt omgegaan, is op zichzelf een relevant fenomeen voor dit onderzoek.

2.1 Evaluatiekader deugdelijk bestuur

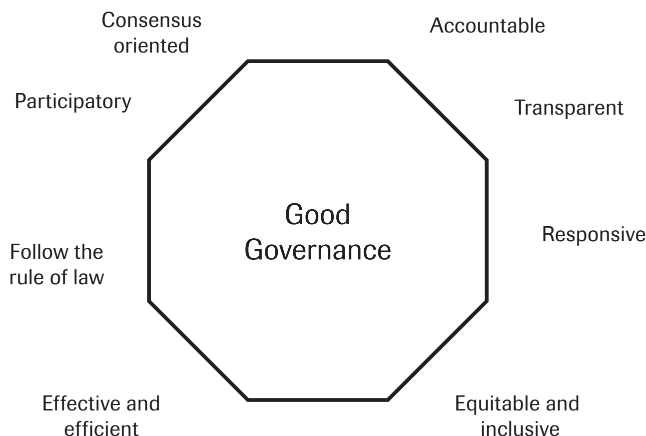
In hoofdstuk 1 refereerden we aan de uitspraken van de Staatssecretaris van BZK over de deugdelijkheid van bestuur op Aruba. Deze zijn kort samen te vatten als zorgen over:
- vermeende corruptie of belangenverstrengeling;
- het gebrekkig functioneren van de Staten en daarmee van de democratie;

– de achterblijvende kwaliteit en capaciteit van de rechtshandhavingsketen;
– het uitblijven van een deel van de bestuurlijke verbeteringen die waren overeengekomen in het Protocol Nederland-Aruba van 1993.

Deugdelijk bestuur is gebouwd op een aantal beginselen. Fundamenteel is het beginsel van de scheiding van de drie staatsmachten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht hebben autonome bevoegdheden, maar zijn tevens van elkaar afhankelijk. Het beginsel van de machtenscheiding gaat uit van een zeker evenwicht tussen de staatsmachten, van *checks and balances*. 'Controle en evenwicht' helpen machtsmisbruik en willekeur voorkomen.
Het democratisch gehalte van de staat hangt samen met de mogelijkheid van burgers om in vrije, geheime en algemene verkiezingen hun vertegenwoordigers in het wetgevend lichaam te kiezen en zo controle uit te oefenen op wetgeving en de uitvoering van beleid door de regering. In de praktijk is de uitvoerende macht medewetgever, maar haar handelen blijft onderworpen aan het recht. De rechterlijke macht spreekt recht op basis van de wetgeving en toetst de rechtmatigheid van het handelen van de uitvoerende macht. Het rechtsstatelijk karakter houdt in dat ook het handelen van de overheid aan de wet is onderworpen en dat burgers bepaalde onvervreemdbare grondrechten toekomen.[11]
De leerstukken van de machtenscheiding en *checks and balances* bevatten verfijningen die de inrichting van de democratische rechtsstaat helpen verstevigen. Naast de actoren die de drie instituties belichamen (regering, volksvertegenwoordiging en rechterlijke macht) vraagt deugdelijk bestuur om instituties die de uitvoerende macht controleren. Oosting wijst hier, wat het Nederlandse staatsbestel betreft, op de rol van de Rekenkamer, de Raad van State en de Nationale ombudsman.[12] Deze instellingen hebben geen beslissingsmacht maar onderzoeken, adviseren en beoordelen. De Raad van State is de hoogste adviseur van de wetgever en de Nationale ombudsman onderzoekt de behoorlijkheid van het overheidshandelen.[13] Wetgever en uitvoerende macht zijn wettelijk verplicht mee te werken met deze colleges; zij dienen te reageren op hun bevindingen. De Algemene Rekenkamer toetst het overheidshandelen aan criteria van functioneren en presteren, die mede zijn ontleend aan de acht kenmerken van goed openbaar bestuur die de Verenigde Naties onderscheiden (zie figuur 2).

11 Vgl. Oosting (2011).
12 Samen met de volksvertegenwoordiging zijn dit de Hoge Colleges van Staat.
13 De Nationale ombudsman, *Behoorlijksheidswijzer*, www.ombudsman.nl.

Figuur 2 Kenmerken van *good governance* (Verenigde Naties)



Bron: UNESCAP (z.j.) (www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp, figuur 2)

De Algemene Rekenkamer bundelt deze beginselen in vier clusters.[14]

Rechtsstaat

1 *Rechtszeker*: deugdelijk bestuur vereist een wettelijk kader dat onpartijdig wordt gehandhaafd en bescherming van mensenrechten en minderheden; onpartijdige handhaving vereist een onafhankelijke rechterlijke macht en een onpartijdige en onkreukbare politiemacht.
2 *Onpartijdig en open*: de uitkomsten van beleid en instituties dienen alle leden van de samenleving het gevoel te geven dat zij er een aandeel in hebben en niet worden buitengesloten.

Democratie

3 *Consensusgericht*: deugdelijk bestuur vereist de afstemming van de verschillende belangen en gezichtspunten in een samenleving tot een brede consensus over de toekomst van een land.
4 *Participatief*: mannen en vrouwen moeten direct of indirect kunnen participeren in een democratie en dit moet geïnformeerd en georganiseerd kunnen plaatsvinden.

Functioneren

5 *Transparant*: relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn; begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk.

14 De Algemene Rekenkamer richt zich niet op al deze beginselen, maar 'uitgaande van haar wettelijke taak en missie, met nadruk op het *functioneren* en het *presteren* van het openbaar bestuur' (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 4). In het overzicht nemen wij bij deze twee beginselen de uitleg van de Algemene Rekenkamer over en bij de andere twee, die de Rekenkamer niet bespreekt, die van de Verenigde Naties.

6 *Publieke verantwoording*: over publiek geld wordt publieke verantwoording afgelegd.

Presteren
7 *Effectief en efficiënt*: beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar; beleid wordt effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) uitgevoerd.
8 *Vraaggericht*: beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op ervaren behoeften en problemen; publieke organisaties verbeteren hun prestaties door te leren.

Voor het onderzoek naar de staat van bestuur en rechtshandhaving van Aruba zijn in principe alle acht beginselen relevant. Wanneer wij bij de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag de staat van bestuur en rechtshandhaving in zijn totaliteit bezien, sluiten wij waar mogelijk aan bij deze beginselen. Omdat we ingaan op de waarborgfunctie van de Staten ten opzichte van de regering en niet of nauwelijks op de representatieve functie, spelen de maatstaven 'vraaggericht' en 'participatief' hierbij geen rol.
De formulering van beginselen van deugdelijk bestuur varieert soms, afhankelijk van de bron. Zo hanteerde de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) in 2005[15] de maatstaven *rechtmatigheid, zorgvuldigheid en integriteit* voor de beoordeling van processen van vergunningverlening (zie box 1).

Box 1 De beginselen integriteit, rechtmatigheid en zorgvuldigheid in een rapport van de ARA[a]

Integriteit
'De overheid maakt (…) een afweging tussen het belang van een individu of een rechtspersoon enerzijds en het belang van de maatschappij anderzijds. Deze afweging dient integer te geschieden. Integer handelen betekent onder andere dat gelijke gevallen steeds op gelijke wijze worden behandeld. Niet-integer handelen leidt vaak tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor betrokken individuen en bedrijven. Integer handelen houdt in dit verband in dat de personen en organisatie die deel uitmaken van de openbare sector zich houden aan de, aan hun functie en taak verbonden, geschreven en ongeschreven normen en dat zij hun *discretionaire* bevoegdheden of macht niet oneigenlijk gebruiken. Handelen in strijd met deze normen of het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden vormt niet-integer gedrag. Daarbij kunnen (...) [de volgende] vormen van niet-integer handelen [worden onderscheiden]:
Handelingen gericht op bevoordeling zoals corruptie, fraude, het aannemen van geschenken en verlenen van voorkeursbehandeling;

15 ARA (2005a, p. 37).

Handelingen die het aanzien of de beeldvorming van de overheid schaden, zoals schending van ambtsgeheim en briefgeheim of het doen van schadelijke mededelingen.'
Rechtmatigheid
'De Rekenkamer verstaat (…) onder een rechtmatige overheidsbeslissing een beslissing die voldoet aan alle bij of krachtens (rijks)wet, landsverordening, landsbesluit houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving gestelde eisen. In de gevallen dat de overheidsbeslissing niet aan deze eisen voldoet is dus sprake van onrechtmatigheid. De begrippen rechtmatigheid en integriteit houden nauw verband met elkaar. Niet-integer handelen kan leiden tot een onrechtmatige beslissing. Omgekeerd kunnen maatregelen die niet-integer handelen voorkomen ook het rechtmatig handelen bevorderen.'
Zorgvuldigheid
'Naast de eis van rechtmatigheid geldt de eis van zorgvuldigheid. Deze eis speelt met name indien er geen uitgewerkte, op (rijks)wetgeving, landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving gebaseerde, aanwijzingen zijn voor de totstandkoming van overheidsbeslissingen. De beoordeling van het totstandkomingstraject van deze beslissingen kan dan niet aan de hand van wettelijke voorschriften worden uitgevoerd. Desalniettemin kan worden onderzocht of de overheidsbeslissing in lijn met de strekking van de (rijks)wet, landsverordening, het landsbesluit houdende algemene maatregelen en pseudo-wetgeving tot stand is gekomen. Is dat niet het geval, dan spreekt de Rekenkamer van een onzorgvuldige beslissing.'

a ARA (2005a, p. 36-37).

Op maatstaven van deugdelijk bestuur 'scoren' landen zeer verschillend; alleen al in de Caribische regio is de variatie groot.[16] In het nu volgende beschrijven we factoren die deze variatie helpen verklaren.

2.2 Theoretisch kader

Voor het verklaren van de mate waarin er van deugdelijk bestuur sprake is, sluiten wij aan bij een theoretisch kader waarin het functioneren van instituties centraal staat: de institutionele benadering van *governance*. Deze benadering staat bekend als het neo-institutionalisme, of ook wel *neo-institutio-*

16 Zie bijvoorbeeld de interactieve statistieken die de Wereldbank publiceert en waarin 213 economieën worden gerangschikt op zes hoofdindicatoren van *governance* (http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp). Op de indicator 'control of corruption' variëren de percentielscores van twintig Caribische landen in een wereldwijde rangordening tussen 11,0 voor Haïti en 90,0 voor de Bahama's. Aruba scoort relatief hoog op de indicator beheersing van corruptie, met een percentielscore van 82,4. Op de andere indicatoren blijkt Aruba nog hoger te scoren. We moeten hierbij echter aantekenen dat de cijfers over Aruba van de Wereldbank veelal op niet meer dan één bron zijn gebaseerd. Deze bron legt de nadruk op het investeringsklimaat.

nele economie, en incorporeert elementen uit verschillende disciplines (economie, politicologie, sociologie en rechten). Binnen deze richting bestaat veel aandacht voor vraagstukken van economische ontwikkeling en voor de gevolgen van de kwaliteit van het bestuur voor die ontwikkeling. De specifieke problematiek van kleine-eilandsamenlevingen is binnen deze theoretische context bij ons weten nog niet eerder aan de orde gesteld. Dat zullen wij hieronder wel doen.

2.2.1 Instituties

De neo-institutionele economie[17] vat instituties op als de regels van het spel en organisaties als de spelers. Organisaties kunnen bedrijven zijn, maar ook overheidsorganisaties, vakbonden, politieke partijen, enzovoorts. Een organisatie, en dus ook de staat, is op te vatten als een verzameling regels en actoren. Hoewel de overheid vaak wordt gezien als weberiaanse, neutrale instantie, gaan neo-institutionalisten ervan uit dat overheden en hun samenstellende delen eigen belangen hebben en najagen.[18] Hoe een organisatie, en dus ook een overheidsorganisatie, functioneert hangt dan sterk samen met de wijze waarop de relaties binnen de organisatie zijn geregeld (gegeven de omgeving van die organisatie). Institutionele analyse raakt zo aan het vraagstuk van deugdelijk bestuur, machtenscheiding en *checks and balances*.[19]
Het concept *good governance* komt in de neo-institutionele literatuur meestal aan bod waar het gaat om aspecten van de *integriteit* van het bestuur. De centrale vraag is daarbij hoe de spelers ten opzichte van elkaar zo te positioneren zijn dat zij handelen in het belang van de samenleving en hun functie niet misbruiken voor eigen gewin (oftewel corruptie: *the abuse of public office for private gain*). Deze benadering van *good governance* is voor ons onderzoek relevant omdat belangenverstrengeling en corruptie expliciet zijn benoemd als aandachtspunten in de brief van de voormalige Staatssecretaris van BZK. Deugdelijk bestuur heeft niettemin ook te maken met zaken die minder op 'het institutionele' zijn terug te voeren of daar alleen indirect mee samenhangen. Immers de kwantiteit en kwaliteit van beschikbaar overheidspersoneel kan ook gevolgen hebben voor de kwaliteit van bestuurlijke uitkomsten. Het feit dat Aruba een klein eiland is met slechts 107.500 inwoners is op die beschikbaarheid van invloed. De kleinschaligheid is dan ook volgens veel auteurs een bepalende factor voor veel van wat er gebeurt op het

17 Als grondlegger van de neo-institutionele economie wordt wel Ronald Coase gezien en in het bijzonder diens *The nature of the firm* (Coase, 1937), waarin hij betoogt dat bedrijven en markten manieren zijn om economische activiteit te organiseren. Vanaf de jaren zeventig neemt de belangstelling voor deze denkrichting toe, met name door het werk van Williamson (1996), die wijst op de kosten van economische organisatie van zowel bedrijven als economische stelsels en dat van North (1990), die het effect van instituties op economische ontwikkeling onderzoekt, mede in historisch perspectief.

18 Deze opvatting wordt overigens gedeeld door sociale wetenschappers die ervan uitgaan dat individuen nutsmaximaliserende actoren zijn, onder wie de criminoloog Felson: 'Most of history is NOT rational-legal. Taking care of self, family and friends IS natural... Modern nations still have selfish people with family and friends. The problem: the norms organizing a modern society conflict with basic human nature' (Felson, 2009).

19 We gebruiken verder de term 'waarborginstituties.'

eiland. Daar komt bij dat de rol van instituties ook direct van invloed kan zijn op de kwaliteit van bestuur, zonder dat sprake hoeft te zijn van belangenverstrengeling of corruptie. Wanneer wetgeving niet aan bepaalde standaarden voldoet, kan dat de kwaliteit van handelen van overheidsorganisaties aantasten. *Good governance:*

– hangt samen met instituties, direct, waar het gaat om hun invloed op het gedrag van en binnen organisaties en indirect, door de wijze waarop zij ruimte bieden aan corrupt gedrag en belangenverstrengeling;
– hangt in het geval van Aruba in relatief sterke mate samen met de schaal van de samenleving, direct door zijn gevolgen voor beschikbare capaciteit en indirect door de invloed op informele instituties.

Hieronder gaan wij nader in op wat de theorie zegt over de relatie tussen instituties en corruptie en vervolgens op het aspect van de kleinschaligheid.

2.2.2 Integriteit en corruptie

Zoals gezegd wordt in de *good governance*-literatuur vaak ingegaan op vraagstukken van integriteit en corruptie. De drie begrippen worden vaak door elkaar gebruikt, ook al gaat het bij integriteit en corruptie specifiek om (schendingen van) morele of wettelijke normen[20] en omvat deugdelijk bestuur tevens doelmatigheid en transparantie. Vooral de literatuur over integriteit en corruptie is rijk aan institutionele verklaringen die relevant zijn voor dit onderzoek.
Corruptie wordt door onder andere de Wereldbank als schadelijk beschouwd voor economische groei en de kwaliteit van de democratie. Er zijn per land specifieke factoren die corruptie helpen verklaren, maar enkele lijken universeel:

> ‘The causes of corruption are always contextual, rooted in a country’s policies, bureaucratic traditions, political development, and social history. Still, corruption tends to flourish when institutions are weak and government policies generate economic rents … The dynamics of corruption in the public sector can be depicted in a simple model. The *opportunity* for corruption is a function of the size of the rents under a public official’s control, the *discretion* that official has in allocating those rents, and the *accountability* that official faces for his and or her decisions.’[21]

De Wereldbank verwijst hier naar het werk van neo-institutionalist Robert Klitgaard, die dit inzicht in een simpele formule samenvatte:[22]

20 Fijnaut en Huberts (2002, p. 4).
21 World Bank (z.j.); vgl. Mauro (1997).
22 Klitgaard (1988, p. 75, 1998, p. 6); vgl. Jain (2001) en Sung (2002).

> 'C = M + D - A. Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion (D) by officials minus accountability (A).'[23]

Monopoly power
'Monopoly power' staat in de literatuur voor de macht *economic rents* te verdelen. Het woord *rents* laat zich moeilijk vertalen – *gunsten* komt het meest in de buurt. Het gaat dan om de interventiemacht van functionarissen, de macht om in te grijpen in de markt, zoals bij de allocatie van banen, subsidies, vergunningen en aanbestedingen.

Discretion
'Discretion' staat voor de discretionaire ruimte die functionarissen hebben, de ruimte die de regels een actor laten om zijn eigenbelang (of, in het verlengde daarvan, dat van zijn potentiële aanhangers, familie of anderen) te laten prevaleren boven het publieke belang, zonder dat hij in strijd komt met een wettelijke regel. Complexe regels en onduidelijke bevoegdheden kunnen leiden tot minder transparantie en zo de discretionaire ruimte vergroten om af te wijken van het publieke belang.[24]

Accountability
Samengaan van interventiemacht en discretionaire ruimte kan functionarissen gelegenheid bieden *rents* te verdelen ten bate van zichzelf of vrienden en familie. Deze corruptie kan floreren indien functionarissen niet onder toezicht staan van controle-instanties, waardoor overtredingen onopgemerkt blijven. Ook kunnen dergelijke instanties in de praktijk tandeloos zijn, waardoor gesignaleerde corruptie ook onopgemerkt en onbestraft blijft:

> 'the watchdog institutions that should scrutinize government performance, such as ombudsmen, external auditors, and the press, may be ineffectual. And special anticorruption bodies may have been turned into partisan instruments whose real purpose is not to detect fraud and corruption but to harass political opponents.'[25]

Hier kan wel bij aangetekend worden dat de afwezigheid van toezicht niet automatisch tot corruptie leidt. Gelegenheid tot immoreel gedrag vergroot de kans dat sommigen misbruik van hun positie maken, maar het hangt ook af van het 'intern' controlemechanisme, het menselijke geweten, van afzonder-

23 Wanneer deugdelijk bestuur de te verklaren variabele is, kan de formule van Klitgaard in omgekeerde vorm worden gebruikt. De aanname is dan wel dat deugdelijk bestuur het spiegelbeeld is van corruptie (centraal in Klitgaards formule), terwijl deugdelijk bestuur eigenlijk breder is. De formule luidt dan: Deugdelijk Bestuur= A-(M+D). We zullen dit ten behoeve van de betooglijn doen in het slothoofdstuk.

24 'M+D' is te zien als de ruimte voor wat de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur 'kwetsbare handelingen' noemde: 'Met kwetsbare handelingen worden in dit hoofdstuk bedoeld handelingen door ambtenaren verricht in het kader van hun ambt en waarbij de mogelijkheid reëel aanwezig is dat zij hun positie, bevoegdheden en kennis op een oneigenlijke wijze kunnen gebruiken met als doel zichzelf of anderen onrechtmatig te bevoordelen' (Croes et al., 1997, p. 65).

25 World Bank (z.j.).

lijke functionarissen of zij van een gelegenheid misbruik maken. Overigens is in de literatuur ook gewezen op een mechanisme van 'negatieve' selectie, waarbij integere functionarissen door hun corrupte collegae worden gedwongen het spel mee te spelen of eruit worden gewerkt.[26]

De effectiviteit van de genoemde waarborginstituties zoals het parlement en de Rekenkamer is cruciaal voor de preventie én bestrijding van corruptie. Rechtshandhavende organen zoals het OM en de recherche, met als 'sluitstuk' de rechterlijke macht, horen daar uiteraard ook bij.[27] De effectiviteit van waarborginstituties kan echter worden ondergraven indien deze niet of nauwelijks in de gelegenheid worden gesteld te functioneren of niet onafhankelijk kunnen opereren (bijvoorbeeld omdat de machthebbers hun eigen controleurs aanwijzen en naar believen kunnen ontslaan). Ook kan het zijn dat de wetgevende en de rechterlijke macht op hun beurt ineffectief zijn in de zin dat zij niet kunnen of willen optreden tegen geconstateerde gevallen van corruptie. Aldus hangt corruptie nauw samen met het functioneren van de formele waarborginstituties in een samenleving. Omgekeerd zullen krachtig toezicht en handhaving corruptie kunnen beperken. Wat dat aangaat, laat Klitgaards formule zich ook omschrijven naar een 'positieve' variant, waarbij in plaats van 'C' wordt gesproken van 'G', wat dan staat voor *good governance*, deugdelijk bestuur. Het resultaat is dan G=A-(M+D). Deugdelijk bestuur is dan de resultante van sterke waarborginstituties enerzijds en beperkte interventiemacht en discretionaire ruimte anderzijds.
Formele instituties – de organisaties en de regels die hun onderlinge relaties bepalen – zijn dus van belang voor de integriteit van het openbaar bestuur. In de analyse van concrete gevallen is het echter *ook* zaak te kijken naar de rol van *informele instituties*, door de Wereldbank wel aangeduid als contextuele factoren. Deze zijn, zoals hierboven aangehaald, 'rooted in a country's policies, bureaucratic traditions, political development, and social history'. Zo geformuleerd zijn deze variabelen te ruim; wil men ze onderzoeken, dan moeten zij gespecificeerd worden. Het specifieke van de Arubaanse geschiedenis en de informele instituties die daaruit voort zijn gekomen zoeken tal van auteurs in het feit dat Aruba een klein eiland is.[28] Kleinschaligheid lijkt een belangrijke invloed te hebben op de maatschappelijke verhoudingen en zo direct of indirect op de effectiviteit van formele instituties.

2.2.3 Kleinschaligheid

Het stelsel van formele instituties in Aruba is grotendeels overgenomen van dat van Nederland. Deze instituties kwamen echter tot stand en functioneren in een samenleving met miljoenen ingezetenen, terwijl Aruba een eiland is

26 Vgl. Simis (1982) met betrekking tot de voormalige Sovjet-Unie.
27 Vgl. Nauta en Van Gennip Advies (2007) met betrekking tot Aruba.
28 Vgl. Oostindie en Sutton (2006) en Croes et al. (1997).

met iets meer dan honderdduizend inwoners. Deze kleinschaligheid kan bijdragen aan specifieke informele instituties en gedragspatronen en langs die weg aan een ander presteren van overheidsorganisaties.
Om te beginnen zijn de sociale relaties in een kleine gemeenschap relatief *multiplex*, wat wil zeggen dat mensen elkaar tegenkomen in verschillende sociale rollen.[29] Naarmate een politieke gemeenschap kleiner is, neemt de kans toe dat de burger en de functionaris behalve in een formele, ook in een informele relatie staan tot elkaar. Hoe geringer het inwonertal, des te groter de kans dat zij tevens familie, kennissen, buren, vrienden of vijanden van elkaar zijn. Het optreden van de functionaris in zijn formele rol kan daardoor leiden tot sancties en beloningen vanuit zijn sociale omgeving. Wie als bestuurder ongunstig beschikt op een verzoek van een naaste 'heeft thuis ook wat uit te leggen'; denk aan de politieagent die een bekeuring uitschrijft voor zijn buurman. Voor politici met bestuursmacht betekent kleinschaligheid dat een beslissing die zij nemen, al is het voor een hele branche van de economie, gevolgen kan hebben voor een beperkt aantal direct herkenbare bedrijven. De gevolgen van besluiten zijn met andere woorden minder anoniem in een kleine samenleving. Daar komt bij dat hoe minder inwoners een land heeft, des te minder kiesgerechtigden er zijn en hoe zwaarder elke stem weegt. De verleiding om voorkeursbehandelingen te verstrekken aan specifieke kiezers of groepen van kiezers is dus relatief groot, wat niet wil zeggen dat het een automatisme is. Multiplexiteit compliceert met andere woorden de onpartijdige vervulling van openbare functies. Waar van overheidswege interventiemogelijkheden bestaan, is ook de kans aanwezig dat functionarissen die zullen aanwenden ten bate van de eigen sociale relaties of ten koste van tegenstanders. Kleinschaligheid en interventionisme kunnen dan leiden tot favoritisme en patronage.[30]
Kleinschaligheid impliceert vaak niet alleen sociale maar ook fysieke nabijheid. Waar normoverschrijdend gedrag geheimhouding en vertrouwelijkheid vereist, biedt fysieke en sociale bereikbaarheid gelegenheid voor het maken van afspraken. In de woorden van Felson: 'physical and social contact can facilitate corrupt symbioses'.[31] Na verloop van tijd kan het verlenen van gunsten bepaalde verwachtingen creëren bij de sociale omgeving. Zo ontstaat een zichzelf versterkend proces waarbij informele sociale relaties de vervulling van formele rollen blijvend bemoeilijken.
Positieve keerzijde van multiplexiteit en fysieke nabijheid is dat een functionaris eenvoudiger op zijn misstappen kan worden aangesproken. Ook de fysieke nabijheid, zeker op een klein eiland, maakt functionarissen toegankelijker voor de individuele burger.[32] Maar ook dan is het risico van favoritisme

29 Verbrugge (1979).
30 Vgl. Oostindie en Sutton (2006) over 'exaggerated personalism' dat in kleine landen vaak gepaard gaat met 'governmental pervasiveness'.
31 Felson (2009).
32 Oostindie en Sutton (2006, p. 20).

niet denkbeeldig. Het wordt dan moeilijk het ambt respectievelijk de kiezer van de persoon te scheiden.
Het effect van schaalgrootte op stemgewicht wijst op nog een ander fenomeen. In een kleinschalige samenleving wordt het functioneren van formele politieke instituties verhoudingsgewijs sterk bepaald door het *sociaal kapitaal* van de personen die erin opereren. Sociaal kapitaal staat voor de kwantiteit en kwaliteit van het sociale netwerk van een persoon.[33] Waar iedere stem zwaar telt, moet een politicus een verhoudingsgewijs goede netwerker zijn, wil hij veel burgers ertoe verleiden op zijn partij of op hem te stemmen; dat is het kwantitatieve aspect. Persoonlijke aandacht voor afzonderlijke kiezers levert verhoudingsgewijs veel op en daardoor zullen kiezers en kandidaten een directere relatie onderhouden dan in grote samenlevingen. Kwalitatief gaat het om de statuur – financieel of qua macht – van de leden van het netwerk. Beide aspecten komen samen waar het bezit van veel rijke of invloedrijke vrienden een politicus in staat stelt nieuwe kiezers te werven en, eenmaal aan de macht, dingen voor hen gedaan te krijgen. Het belang van sociaal kapitaal bij verkiezingsuitslagen vergroot ook de kansen van een politicus binnen zijn politieke partij. Binnen kleinschalige samenlevingen krijgt de leuze uit de jaren zeventig dat 'het persoonlijke politiek is' een bijzondere betekenis. Kleinschaligheid kan dus leiden tot vormen van corruptie: favoritisme en patronage. Of dit ook het geval is, hangt zoals gezegd mede af van de effectiviteit van de waarborginstituties. De vraag dient zich dan aan in hoeverre de functionarissen binnen deze instituties zich kunnen onttrekken aan de gevolgen van kleinschaligheid.[34]
Een praktisch aspect van kleinschaligheid dat de kwaliteit van bestuur beïnvloedt, is een relatief lage graad van *specialisatie*. De overheid in een kleine gemeenschap heeft een schaalnadeel omdat zij met minder mensen alle taken moet vervullen die van een overheid in het algemeen verwacht worden. Dit betekent dat er relatief hoge vaste kosten zijn die op de gehele gemeenschap drukken: 'Many government functions tend to be very expensive per capita when the population is small, due to the fact that certain expenses are not divisible in proportion to the number of users.'[35] Bovendien is de *pool* van geschikte functionarissen relatief klein ten opzichte van het aantal te vervullen publieke taken. Daardoor neemt de kans toe dat functies beschikbaar komen voor mensen met een lagere opleiding, deskundigheid of competenties dan in een grotere samenleving geëist wordt.[36]
De lage specialisatiegraad slaat ook institutioneel neer. Zo heeft een klein land als Aruba slechts één bestuurslaag. Daardoor komen bevoegdheden die in een grotere samenleving over verschillende bestuursniveaus en functies

33 Putnam (1993, 2000); Burt (2000).
34 Oostindie en Sutton (2006, p. 20-24) inventariseerden verschillende effecten van kleinschaligheid op de kwaliteit van bestuur.
35 Briguglio (2003, p. 20).
36 Nauta en Van Gennip spreken in dit verband van *statusincongruentie* (2007, p. 17); vgl. Oostindie en Sutton (2006, p. 20, 23).

zijn verdeeld, vaker in één hand te liggen. Dit vergroot de interventiemogelijkheden van de individuele functionaris; hij gaat bij wijze van spreken niet alleen over een deel van de landsbegroting maar ook over individuele vergunningaanvragen. De lage specialisatiegraad raakt ook de controlerende instituties en dat geldt ook voor de *civil society*, bijvoorbeeld omdat de media minder divers kunnen zijn en bovendien – multiplexiteit – sneller verknoopt kunnen zijn met de politiek.
Kleinschaligheid is dus, vanwege multiplexiteit van sociale relaties, het belang van sociaal kapitaal en een lage specialisatiegraad, een risico voor de kwaliteit van bestuur. Op zichzelf hoeft kleinschaligheid er niet automatisch toe te leiden dat bestuurders formeel meer mogelijkheden hebben om gunsten te verdelen, maar zij zullen wel vaker in hun functie met bekenden in aanraking komen. De *schijn* van belangenverstrengeling is dan snel gewekt, ook wanneer de functionaris soms feitelijk maar weinig ruimte heeft om personen te bevoordelen.

De hierboven beschreven elementen van het theoretisch raamwerk bieden ons de gelegenheid om, door verschillende bevindingen ten aanzien van zowel instituties als concrete casus met elkaar in verband te brengen, zicht te krijgen op de vraag hoe 'duurzaam' of hoe incidenteel eventuele afwijkingen van deugdelijk bestuur zijn. Bij casus gaat het, zoals verderop zal blijken, om vergunningverlening, de uitgifte van land of het inhuren en benoemen van personeel. Wanneer afwijkingen vooral op één of enkele terreinen van openbaar bestuur en in beperkte periodes voorkomen, ligt het voor de hand van meer incidentele problemen te spreken dan wanneer afwijkingen een grote spreiding laten zien in de tijd en qua gebieden waarop deze te vinden zijn. Gecombineerd met algemenere bevindingen over het functioneren van instituties (wet- en regelgeving, controlerende organen) krijgen we derhalve zicht op het al of niet aanwezig zijn van structurele problemen in de Arubaanse samenleving en het staatsbestuur.

2.3 Onderzoeksmethoden en dataverzameling

De formulering van de onderzoeksopdracht is breed. Om het onderzoek gegeven de beschikbare tijd en capaciteit op adequate wijze te kunnen uitvoeren, zijn er keuzes gemaakt. Er is voor gekozen om aan de hand van beschrijvingen van zowel het functioneren van waarborg- en handhavende instituties als van concrete casus, inzicht te krijgen in (structurele) kenmerken van de kwaliteit van bestuur en rechtshandhaving. De analyse van het *functioneren van genoemde instituties* biedt zicht op de mate waarin op Aruba de aandacht voor deugdelijk bestuur en rechtshandhaving op vol-

doende wijze procedureel-organisatorisch belegd is[37] en als 'duurzaam' kan worden beschouwd. De analyse van de *integriteitscases* – en van cases betreffende de vreemdelingenketen en de rechtshandhaving – maakt inzichtelijk in hoeverre deze randvoorwaarden *in de praktijk betekenis hebben en 'werken'*. Het is de confrontatie tussen wat enerzijds aan procedureel-organisatorische voorzieningen aanwezig is en anderzijds de empirie die ons in staat stelt uitspraken te doen over de mate waarin op Aruba structureel en effectief aandacht wordt besteed aan deugdelijk bestuur en rechtshandhaving.
De probleemstelling van dit onderzoek vereist meerdere methoden van gegevensverzameling. Voor de beantwoording van vraag 1 kan worden volstaan met een analyse van rapporten, waarvoor we terugzochten tot 1993. Voor de beantwoording van de vragen 2 tot en met 7 is vergelijking en synthese van verschillende typen gegevens nodig (datatriangulatie). Deze hadden, zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, met name betrekking op de jaren voorafgaand aan 2009. De dataverzameling voor dit onderzoek bestond uit de bestudering van uiteenlopende soorten schriftelijk materiaal in combinatie met semigestructureerde diepte-interviews. De combinatie maakt dat zwakten van afzonderlijke methoden worden ondervangen. Zo zijn geheugeneffecten bij respondenten bedreigend voor de validiteit van gegevens, echter dit wordt tegengegaan door de respondenten te confronteren met informatie uit schriftelijk materiaal uit de betreffende periode. Deze 'multimethodenbenadering' is kenmerkend voor veel sociaalwetenschappelijk en bestuurskundig onderzoek.[38] Behalve de validiteit (afwezigheid van systematische vertekeningen) bevordert de multimethodenaanpak ook de betrouwbaarheid (afwezigheid van *toevallige* fouten) vanwege de extra controles die worden ingebouwd.
In het volgende lichten we nader toe op welke manier de multimethodenaanpak in dit onderzoek vorm heeft gekregen.

2.3.1 Schriftelijke bronnen

Algemeen
We zijn gestart met het bestuderen van documentatie die is ontvangen van opdrachtgevers (o.a. bestaand onderzoeksmateriaal, Kamerstukken). Zoals de voormalige staatssecretaris in haar brief memoreerde, bestaat er reeds een aantal studies dat op enigerlei wijze de staat van bestuur van Aruba tot onderwerp heeft.[39] Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag gebruiken wij enkele van deze studies.

37 Leeuw (1998, p. 35-71) spreekt over 'procedureel-organisatorische voorzieningen' in zijn analyse van de veronderstellingen die aan doelmatigheidscontroles van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer ten grondslag liggen.
38 Zie bijvoorbeeld Brewer en Hunter (2005) over 'multimethod research' en Van Thiel (2010) over de aanpak van bestuurskundig onderzoek.
39 In bijzonder de rapportages van de commissies Aarts (1994-1998) over de naleving van het Protocol Nederland-Aruba van 1993, het rapport 'Calidad' (Croes et al., 1997) en het rapport 'Met alle respect' van de Commissie-De Ruiter (1997).

Met het oog op de beantwoording van de andere onderzoeksvragen hebben we aan de hand van verwijzingen in genoemde stukken verder gezocht. Tegelijkertijd is zowel via internet als in bibliotheken gezocht naar bronnen. Op internet bezochten we onder andere websites van uiteenlopende relevante organisaties op Aruba zoals de Staten, websites van internationale organen zoals van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) inzake de overheidsfinanciën van Aruba en van de Verenigde Staten en de *Financial Action Task Force* (FATF) inzake witwassen en drugsbestrijding. Op grond van nieuwe verwijzingen is vervolgens verder gezocht ('sneeuwbalmethode'). Uiteraard is ook naar wetenschappelijke literatuur op het gebied van openbaar bestuur en kleinschaligheid gespeurd.
Gesprekken met informanten leverden eveneens veel verwijzingen op naar schriftelijk materiaal en literatuur. We kregen een beperkt deel van de stukken door respondenten aangeboden zonder ernaar te hebben gevraagd, het overige materiaal is door ons bijeengebracht. Tabel 1 geeft een totaalbeeld van de aard van het verzamelde materiaal. De literatuurlijst en een overzicht van geanalyseerde studies zijn achterin dit rapport te vinden.

Tabel 1 Overzicht van bestudeerde schriftelijke bronnen

Bronnen	Institutie + jaartal(len)	Opmerkingen, voorbeelden
Jaarverslagen of overzichten	Staten (online: 2001-2004; 2007-2009)	Deels van internet (Staten) deels van instituties zelf
	ARA (1996-1999; 2000-2004)	
	RvA (1998; 2003-2010)	
	OM (2003-2009)	
	Landsrecherche (2006-2007)	
	Kustwacht (2007-2009)	
	KPA (2006-2008)	
	MOT (2006-2008)	
	Centrale Bank Aruba (jaarverslagen 2001-2009)	
Reguliere rapportages i.h.k.v. (waarborg)taken	CAD (2004-2010)	CAD-rapportages (199 stuks) uit de jaren 2004-2010
	Enkele separate RvA-adviezen (2001, 2005-2009)	
	ARA-onderzoeken en jaarverslagen (1996-2004; 2005-2007)	CBS en Centrale Bank Aruba beschikken over een eigen website
	Statenstukken (online samenvattingen: 2001-2009 m.u.v. 3 zittingsjaren)	
	Statistieken van CBS Aruba	
	SER-adviezen (2002, 2007)	
(Fenomeen)onderzoeken	KLPD (2008) over BIZO (vertrouwelijk)	Interne onderzoeken zoals van de Landsrecherche (bijvoorbeeld inzake landslaboratorium) zijn vertrouwelijk
	Fesca (2003a, b)	
	‘Comision di Berdad’ (2002) over integriteitskwesties	
	NCPF over openbare financiën	
	Criminaliteitsbeeldanalyse Aruba 2003-2006 (2007)	
	SER-rapporten (o.a. over omvang overheidsapparaat van 2002)	
	Publicatie deugdelijk bestuur Aruba (2001-2)	
	Oudere studies:	
	De Commissies-Aarts over de naleving van het Protocol Nederland-Aruba van 1993 (1994-1998)	
	Rapport (‘Calidad’) van de werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur (1997)	
	Rapport ‘Met alle respect’ van de Commissie-De Ruiter (1997)	
	Diverse andere commissies (jaren ’90) o.a. Biesheuvel (1997, 2000, bijvoorbeeld ‘Op eigen benen’) en commissies inzake de in- en uitvoer van contant geld en de inrichting/controle van rechtspersonen (1997)	

Tabel 1 Vervolg

Bronnen	Institutie + jaartal(len)	Opmerkingen, voorbeelden
Kerntakenanalyse KPMG[a]		
Evaluaties en tussenevaluaties, quick scans	Korps Politie Aruba (KPA) (o.a. 2006, 2009) Vreemdelingenketen/ DIMAS (2007/2008) Voortgangsrapportages n.a.v. CPT-rapport (De Lange & Vegter, 2009, 2010)	
Bundels	'Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies' (2011)	
Vonnissen en documenten uit opsporingsdossiers	Fondo-zaak Domino-zaak	Via OM Aruba
Internationale publicaties	FATF over maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering (2009) CPT over mensenrechten gedetineerden (2008) IMF (Country Reports m.b.t. overheidsfinanciën/betalingsbalans, monetair en financieel toezicht) BINLEA (US State Dept.) over de bestrijding van witwassen en drugshandel	Online te vinden
Toespraken, brieven, memo's, vragen van Statenleden		Ontvangen van betr. respondent(en)
Wetgeving	Alle (relevante) wetten	Website land Aruba
Plannen van aanpak, interne adviezen	Vooral met betrekking tot de rechtshandhavings- en vreemdelingenketen	
Overige (van of via respondenten) ontvangen stukken	Toespraken en brieven Openbaar Ministerie van Aruba BiZo-doorlichting (vertrouwelijk). Vragen aan de Staten (2010) Processen-verbaal en andere bronnen inzake de rechtshandhaving d.d. 2004/5 Overzicht van 'zaken' die gespeeld zouden hebben. Memo met adviezen RvA periode jaren negentig en 2005 Weerbaarheidsonderzoek KPA Overzichten van vermeende informele machtsstructuren (2 respondenten) resp. jaren negentig en rond 2009 Processen-verbaal ter illustratie van besprokene in interviews DIP-dossiers (niet geëigend voor dit onderzoek)[b] DWJZ-stukken	

a In 2007 gaf de MEP-regering opdracht tot het laten uitvoeren van een Kerntakenanalyse. Deze kwam tot stand in 2008 en werd ons ter beschikking gesteld. Omdat de betreffende documenten waar de Kerntakenalayse uit is opgebouwd zeer beknopt zijn (vaak steekwoorden), hebben wij deze analyse alleen gebruikt als controlemiddel bij de beschrijving van de inrichting van overheidsdiensten.

b Deze betroffen anderhalve meter dossiers met formulieren over erfpacht en gronduitgifte, die qua omvang en toegankelijkheid niet bruikbaar waren in het kader van ons onderzoek. Analyse zou neerkomen op een post-voor-postcontrole van talloze stukken met namen, data, stempels en handtekeningen, zonder precies te weten wie wie is, en wie met wie in mogelijk verdachte relatie staat. Zulk onderzoek ligt op het terrein van accountants.

De in een vroeg stadium van dit onderzoek opgemerkte politieke polarisatie in Aruba betekende dat wij voorzichtig moesten zijn bij het verwerken van veel van wat ons werd aangereikt. Zo bereikten ons brieven van burgers die hun zorg uitspraken over bepaalde ontwikkelingen. Dergelijke brieven misten vaak een onderbouwing, waardoor zij niet goed bruikbaar waren, al kwamen sommige zaken die erin genoemd werden ons niet onbekend voor. Voorzichtigheid was voorts geboden bij het gebruik van berichten in de Arubaanse media. Deze zijn niet aangewend zonder toetsing aan materiaal uit andere bronnen.
Overigens heeft het feit dat bepaalde integriteitskwesties steeds weer onderwerp van speculatie waren op zichzelf betekenis, bijvoorbeeld als signaal van wantrouwen in het bestuur.

Onderzoeksrapporten
Voor zover bovengenoemde bronnen *onderzoeksrapporten* met een concrete vraagstelling betreffen, beoordeelden we deze conform de benadering van Kleemans et al. (2007). Dit betekent dat we een stappenplan hebben gebruikt dat ertoe strekt om:
- de rapporten chronologisch te ordenen en elk rapport samen te vatten;
- de mate van empirische onderbouwing van elk rapport te onderzoeken;
- de inhoud van de gescreende rapporten zeer beknopt in een overzicht weer te geven met als aandachtspunten: onderwerp, doelstelling en onderzoeksvragen, methoden en onderbouwing en bevindingen.[40]

2.3.2 Interviews

Er zijn verspreid over vijf interviewrondes in de periode december 2009-maart 2011[41] 86 gesprekken gevoerd met respondenten in Aruba en Nederland.[42] We hebben uitstekende medewerking verkregen van de benaderde personen en instanties.[43] Ook van de zijde van leden van de regering en de Staten kregen wij veel medewerking.
De identiteit van de respondenten is vertrouwelijk. Het gaat om sleutelfiguren die op enigerlei wijze verbonden zijn geweest aan of expertise hebben over diverse organisaties. Iets specifieker betreft het:
- respondenten werkzaam bij de in hoofdstuk 4 te bespreken waarborginstituties;
- politici en oud-politici, onder wie leden van de Staten en de regering;

40 Dit overzicht is, gelet op de omvang, niet opgenomen in de bijlagen bij dit rapport, maar te downloaden via www.wodc.nl.
41 December 2009 (Nederland), maart, april, augustus en oktober 2010 (Aruba). Enkele interviews vonden buiten deze rondes om plaats, bijvoorbeeld met Arubaanse respondenten die zich op enig moment in Nederland bevonden. In maart 2011 zijn twee telefonische interviews gehouden.
42 In 57 gesprekken was er één respondent, bij 27 gesprekken waren er twee of meer respondenten betrokken. Van de 86 gesprekken betreft een vijftal een follow-up van een eerder gesprek met dezelfde respondent.
43 De minister-president van Aruba verzocht per brief alle diensten aan ons onderzoek medewerking te verlenen.

- respondenten actief op het gebied van de rechtshandhaving, waaronder het Korps Politie Aruba (KPA), de Landsrecherche (LR), het Recherche Samenwerkingsteam (RST), het Openbaar Ministerie Aruba (OM) en de rechtspraak;
- betrokkenen bij de vreemdelingenketen;
- ambtenaren van verschillende diensten – afhankelijk van het te bespreken onderwerp;
- respondenten uit het bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld of oud-functionarissen van verschillende instituties.

Alle gesprekken waren voorbereid, mede aan de hand van de tot dat moment vergaarde gegevens. Dat leverde een lijst van te bespreken onderwerpen op, die deels wisselden afhankelijk van de ervaring en werkkring van de respondenten. Voor het overige deel hebben we aan verschillende respondenten juist dezelfde algemenere kwesties voorgelegd, ter controle van de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens. De interviews verliepen semigestructureerd, dat wil zeggen dat er binnen een stramien van de onderwerpen die wij wilden bespreken, ruimte was voor een open gesprek. De meeste gesprekken duurden twee uur of langer. Wanneer respondenten daarmee instemden, wat in verreweg de meeste interviews het geval was, namen wij de gesprekken integraal op met een digitale recorder.[44] De gesprekken zijn vervolgens in hun geheel uitgeschreven.
De vraag kan worden gesteld in hoeverre respondenten niet te zeer vanuit een persoonlijk belang of een bepaalde politieke kleuring zaken benaderden. Bij de beoordeling van interviews op sociaalwetenschappelijke grondslag moet vaak een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de onafhankelijkheid en neutraliteit van de respondent en anderzijds de mate waarin deze is ingewijd in bepaalde onderwerpen. Veel goed ingewijde respondenten danken hun expertise immers aan een functie binnen een organisatie. Voor dit onderzoek naar deugdelijk bestuur en rechtshandhaving was het bijvoorbeeld noodzakelijk om te spreken met mensen die betrokken zijn of waren bij politieke besluitvorming. Tegenwicht tegen een mogelijk gekleurd perspectief van geïnterviewden is gezocht in een grote variatie aan respondenten. We hebben bijvoorbeeld ook met personen die geen politieke achtergrond hebben over politieke zaken gesproken. Dit was erop gericht zoveel mogelijk kennis te verzamelen, ook over percepties. Voorts zijn de respondenten steeds ook kritisch bevraagd. Met andere woorden, van hen afkomstige uitspraken, conclusies en opvattingen werden tijdens het interview ter discussie gesteld en zoveel mogelijk getoetst op interne consistentie en bovendien aan beschikbare informatie uit andere interviews – uiteraard zonder bronnen te vermelden. Daarnaast vond, zoals al uiteengezet bij de multimethodenaan-

44 Een klein deel van de gesprekken kon niet worden opgenomen; notulen hiervan zijn direct na afloop door de onderzoekers uitgeschreven.

pak, toetsing plaats aan informatie uit verschillende geschreven bronnen.[45] Voor zover die toets voor een definitieve uitspraak niet toereikend was, maken we daar expliciet gewag van.

2.3.3 Verantwoording van selectie en analyse van integriteitskwesties

De keuze van waarborginstituties en rechtshandhavende organen voor dit onderzoek sluit aan bij de formele systemen zoals op Aruba aanwezig. Waar het gaat om de keuze van integriteitscasus (hoofdstuk 7) is verantwoording echter noodzakelijk. Voor de beschrijving hiervan was het zaak om zoveel mogelijk na te gaan in hoeverre 'verhalen' over corruptie en belangenverstrengeling stand hielden na confrontatie met uiteenlopende gegevens.[46]
Omdat de opdrachtgevers geen overzicht van kwesties gaven, dienden we een keuze te maken uit signalen die ons bereikten of waarop we zelf in schriftelijke bronnen, waaronder ook de media, stuitten. We zijn daarbij in eerste instantie uitgegaan van twee vuistregels. De eerste was dat over een kwestie die in de media of interviews naar voren kwam, ook materiaal uit andere bronnen beschikbaar moest komen. Ten tweede moest een kwestie niet een evident geïsoleerd en qua reikwijdte beperkt incident betreffen.
In de uiteindelijke selectie van integriteitskwesties hebben een drietal factoren een rol gespeeld. Allereerst is gekozen voor kwesties die relatief goed gedocumenteerd zijn. Het betreft:
- de strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken met betrekking tot integriteit binnen het bestuur die voor de rechter kwamen;
- strafrechtelijke onderzoeken en feitenonderzoeken naar integriteitskwesties door het OM van Aruba;
- integriteitskwesties die aan de orde komen in onderzoeken van de waarborginstituties.

Kwesties die reeds door andere instanties waren onderzocht namen wij in beginsel mee in ons onderzoek, omdat de betrouwbaarheid dan beter was te controleren. Overigens wil dit niet zeggen dat wij automatisch de bevindingen van dat onderzoek onderschrijven of dat wij van oordeel zijn dat met die zaken alle relevante kwesties gedekt worden.
In de tweede plaats heeft de kwaliteit van de informatie van respondenten een belangrijke rol gespeeld. Zo was de mate waarin respondenten hun uitspraken onderbouwden, of dichtbij de bron zaten, relevant.

45 De vraag naar de betrouwbaarheid van respondenten is in de Arubaanse context van bijzondere betekenis omdat daar vaak sprake is van 'verhalen' of 'geruchten' over al dan niet dubieus handelen van functionarissen. In die context is het niet alleen van belang deze verhalen, zoals verschillende respondenten die vertellen, waar mogelijk te verifiëren of falsificeren. Het feit op zichzelf dat bepaalde verhalen in brede kring de ronde doen, is van belang, want dit kleurt de perceptie van actoren over elkaar: 'if men define situations as real, they are real in their consequences'. Deze uitspraak staat bekend als het Thomas-theorema, van de socioloog William Thomas.

46 Zoals beschreven in hoofdstuk 1 bestonden er in de aanloop naar dit onderzoek onder meer zorgen over de omstandigheid dat 'door gebrek aan transparantie bij besluitvorming door de Arubaanse overheid in gevoelige kwesties onvoldoende de schijn van corruptie of belangenverstrengeling (lijkt) te worden weggenomen'.

In de derde plaats moeten de integriteitskwesties dusdanig zijn gekozen dat wordt bijgedragen aan meer algemene uitspraken over de staat van bestuur in Aruba. De integriteitskwesties in rapporten van waarborginstituties zoals de ARA of de Centrale Accountantsdienst (CAD) zijn allereerst als relatief zwaarwegend beschouwd, mede omdat deze rapporten vaak meerdere jaren bestrijken. Maar daarmee zijn we er op dit punt van selectie nog niet. Een eerste algemene moeilijkheid is dat de verzameling van relevant geachte zaken valt te zien als een steekproef uit een populatie (hier: alle handelingen van functionarissen) die niet goed valt af te bakenen. Ook indien de populatie wel zou zijn af te bakenen, zou niet ondubbelzinnig zijn aan te geven hoeveel van welk type zaken een steekproef moet bevatten om een uitspraak te kunnen doen over de staat van bestuur in het algemeen.[47] Een tweede moeilijkheid is dat redeneren vanuit de casuïstiek alleen (inductie) niet volstaat.[48] Uitsluitend op basis van gebeurtenissen in het verleden kan men niet concluderen dat de staat van bestuur aanleiding tot zorg zal *blijven* geven.[49] Een dergelijke stelling of hypothese moet daarom mede zijn gebaseerd op een redenering over *waarom* het wellicht minder goed is gegaan. Wat betreft de deugdelijkheid van bestuur in een kleinschalige context zetten we in dit hoofdstuk reeds een verklarend redeneerpatroon – of 'theorie' – uiteen. Zolang veel waarnemingen de theoretische verwachtingen niet tegenspreken, worden ze langzamerhand plausibeler en kunnen we met meer vertrouwen zeggen dat een oorzaak A ook in de toekomst tot B zal leiden. Dit is de insteek die we hier hanteren.[50]

Het voorgaande betekent dat we in de concrete integriteitscasus een voldoende valide en betrouwbare beschrijving van de gang van zaken geven, maar niet pogen om de onderste steen boven te krijgen. Het WODC is immers geen opsporingsorganisatie. Wij richten ons op de *mechanismen* die maken dat bepaalde *typen* kwesties steeds weer aandacht vragen. Dat vereist dat wij zulke kwesties onderzoeken als manifestatie van een mogelijk algemenere problematiek. De in het theoretisch raamwerk beschreven elementen van de formule van Klitgaard (C=M+D-A) bieden ons de gelegenheid om, door verschillende bevindingen ten aanzien van casus met elkaar in verband te brengen, zicht te krijgen op de vraag hoe 'duurzaam' of hoe incidenteel eventuele afwijkingen van deugdelijk bestuur zijn. De kwesties die uiteinde-

47 Met betrekking tot aanbestedingskwesties beschikken we wel over de gegevens van een steekproef van de CAD. Dit komt aan bod in de paragraaf over aanbestedingen. Een vergelijkbare opzet van ons onderzoek was, gegeven de tijd die wij hadden en de autorisaties die het zou vereisen, niet mogelijk. Ons onderzoek bestrijkt een langere tijdspanne dan een jaar en ook andere dan aanbestedingskwesties.

48 Hier spreken we van inductie, wat inhoudt dat theorieën en verwachtingen worden afgeleid uit herhaalde waarnemingen. Dit is echter met problemen omgeven. De filosoof Bertrand Russell illustreerde dit met het voorbeeld van de 'inductivistische kalkoen', die iedere morgen om 9 uur werd gevoerd. De kalkoen leidde daaruit af 'ik word iedere morgen om 9 uur gevoerd' – tot het kerstmis werd. De regel bleek dus niet te kloppen (Ferrucci, z.j.).

49 Vgl. Popper (1963). Preciezer gezegd, uit een eindig aantal waarnemingen van verschijnselen in het verleden, kan geen generalisatie of algemene regel af worden geleid over een oneindig aantal toekomstige waarnemingen.

50 Naast inductie (vanuit waarneming tot generalisaties komen), en deductie (generalisaties logisch afleiden uit aannames), kan worden gesproken van abductie, het op grond van een groot aantal waarnemingen, in combinatie met de theorie, tot de verwachting komen dat een bepaald fenomeen zich voor zal blijven doen.

lijk geselecteerd zijn hadden in de meeste gevallen betrekking op drie categorieën van interventiemacht 'M': aanbestedingen, vergunningverlening en personeelsbeleid.

2.4 Analyses en gevolgtrekkingen

Om het overzicht te houden over de grote hoeveelheid omvangrijke interviewverslagen zijn alle teksten verwerkt in het softwareprogramma MaxQda. Hierin zijn tekstfragmenten onder een systeem van labels en sublabels ingedeeld.[51] Per label resulteerde zo een reeks tekstfragmenten, die vervolgens verder geanalyseerd kon worden. De verdere analyse betrof de synthese van de tekstfragmenten met de informatie uit de diverse schriftelijke bronnen. Vervolgens is de stand van zaken per onderzoeksvraag geëvalueerd aan de hand van de eerder uiteengezette maatstaven van deugdelijk bestuur en waar mogelijk beschrijven we ontwikkelingen in de tijd. Dit stelt ons in staat een antwoord te geven op vragen over het functioneren van waarborginstituties, de vreemdelingenketen en de rechtshandhaving vandaag de dag en in vergelijking met de situatie in het verleden.
Het theoretisch kader vormt de leidraad voor nadere analyse en het leggen van verbanden tussen de afzonderlijke hoofdstukken. Zo is de genoemde theorievorming over de relatie tussen kleinschaligheid en het bestuur op vele onderdelen van dit onderzoek van toepassing. Zoals aangegeven wordt de formule van Klitgaard gebruikt voor een casusoverstijgende analyse in hoofdstuk 7. Maar de formule is ook direct bruikbaar voor beoordeling van het functioneren van waarborginstituties als beschreven in hoofdstuk 5 en 6: deze betreffen immers de 'A' van accountability. De waarborginstituties zijn bepalend voor de mate waarin correcties volgen op eventuele integriteitsschendingen en mede bepalend voor het voortbestaan daarvan. Dergelijke overkoepelende observaties hebben de basis gelegd voor het trekken van eindconclusies (vgl. onderzoeksvraag 8).

2.5 Restricties

Hierboven zijn al enkele inperkingen in termen van de reikwijdte en diepgang van het onderzoek aan bod gekomen. In deze paragraaf gaan we nader in op beperkingen.
In de onderzoeksopdracht was sprake van verschillende onderzoekstrajecten, waarvan het WODC-traject er één zou zijn. Naast het WODC-onderzoek zou er tevens een voorbereidend strafrechtelijk vooronderzoek worden ingesteld

51 Voorbeelden van labels zijn 'waarborginstituties' (met daaronder ARA, RvA etc. en weer daaronder bijvoorbeeld 'capaciteit' en 'kwaliteit van wet- en regelgeving'), of 'vergunningverlening' (met daaronder labels voor de concrete casus).

en zou opdracht gegeven worden aan de CAD van Aruba om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van overheidsuitgaven. Het wetenschappelijk onderzoek zou gebruik kunnen maken van deze onderzoeken en van onderzoeken van het OM van Aruba.[52] Een algemeen voorbereidend strafrechtelijk vooronderzoek kwam echter niet tot stand. De CAD verrichtte en verricht diverse onderzoeken in het kader van haar taak, maar deze stonden niet expliciet in het teken van de bredere problematiek die aanleiding was voor de onderzoeksopdracht aan het WODC. Dit heeft grenzen gesteld aan de mogelijkheid tot een evaluatie te komen. Juist instanties als de CAD en het OM beschikken over de bevoegdheden, expertise en capaciteit om in afzonderlijke dossiers tot waarheidsvinding te komen. Het WODC heeft dergelijke bevoegdheden niet en in zaken waar deze door andere organen niet zijn ingezet, bemoeilijkt dat het analyseren en trekken van conclusies. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat dit onderzoek zich richt op onderliggende mechanismen van kwesties die aandacht vragen. Het theoretisch kader fungeert daarbij als referentiepunt. Het is daarom nodig in kaart te brengen, niet alleen wát er heeft gespeeld, maar ook of dit samenhing met structurele factoren, *of* het gevolg was van meer toevallige omstandigheden zoals het moreel falen van een afzonderlijke functionaris in een specifieke situatie. Gegevens die wij relatief betrouwbaar achten, hebben wij telkens besproken met verschillende respondenten. In veel gevallen is gebleken dat het beeld van een bepaalde kwestie telkens iets verschuift. Waar geen feitenreconstructie heeft plaatsgevonden door derden, hebben wij daarom in sommige gevallen moeten volstaan met het weergeven van de verschillende interpretaties van onze respondenten.
De polarisatie binnen de Arubaanse politiek heeft gevolgen gehad voor de bereidheid van sommige potentieel interessante gesprekspartners om ons te woord te staan. Leden van de vorige regeringspartij, de MEP, verleenden pas in de laatste fase medewerking aan dit onderzoek. Deze situatie maakte het voor ons lastig om onze bevindingen over kwesties die in relatie staan tot de regeerperiode van de MEP te confronteren met de opvattingen en ervaringen van direct betrokkenen. De polarisatie was ook een reden om de identiteit van respondenten af te schermen, ook in gesprekken met andere respondenten en in de rapportage. Afschermen van de identiteit van gesprekspartners is extra lastig in de kleinschalige context van Aruba, waar het noemen van alleen de instantie of functie voor lezers voldoende kan zijn om te weten wie er wordt aangehaald. Voor de eindrapportage is een afweging gemaakt tussen het beperken van informatieverlies enerzijds en de bescherming van respondenten anderzijds. Uiteindelijk is ervoor gekozen om bij verwijzingen en citaten de betreffende respondenten over het algemeen te duiden naar 'veld' volgens de eerder in dit hoofdstuk gemaakte indeling. Sommige respondenten waren in het verleden op het betreffende veld actief, maar nu niet meer. Wij vermelden in de regel *niet* of dat zo is.

52 'De gezamenlijke onderzoeksopdracht naar de Staat van Bestuur van Aruba.'

3 De staat van bestuur en rechtshandhaving in de jaren negentig

In dit hoofdstuk beschrijven we drie belangrijke rapporten uit de tweede helft van de jaren negentig met betrekking tot de staat van bestuur en de rechtshandhaving. Onderzoeksvraag 1: welke aanbevelingen bevatten studies die sinds 1993 verschenen met betrekking tot de staat van bestuur en rechtshandhaving van Aruba? wordt hiermee deels beantwoord. In de periode sinds 1997 verschenen nog diverse studies die op enigerlei wijze de deugdelijkheid van bestuur tot onderwerp hebben. Het voert te ver die alle in extenso te behandelen. Wij hebben deze rapporten wel geanalyseerd volgens de in hoofdstuk 2 beschreven aanpak. Het resultaat hiervan is een overzicht dat wij separaat, op de website van het WODC, beschikbaar stellen. De inhoud van deze studies komt voorts, geïntegreerd met de andere gegevens, aan bod in het vervolg van ons rapport.[53]
Naar aanleiding van het Protocol Aruba-Nederland uit 1993 schreef de Commissie-Aarts(-Muyale)[54] een zestal opeenvolgende studies, met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van bestuur. De laatste van deze studies verscheen in 1998. Het rapport 'Calidad' van de Arubaanse Werkgroep deugdelijkheid van bestuur uit 1997 gaf een overkoepelend beeld van de staat van bestuur in Aruba en bevatte een reeks van aanbevelingen. Sedertdien is 'Calidad' een referentiepunt gebleven bij discussies over de voortgang op dit terrein.[55] Als zodanig zullen ook wij het beschouwen. In 1997 verscheen tevens een studie naar aspecten van de rechtshandhaving op dat moment, het rapport 'Met alle respect' van de Commissie-De Ruiter. Dit rapport is een van de grotere onderzoeken die destijds zijn verricht in het kader van de samenwerking tussen Aruba en Nederland op het gebied van rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Dit rapport gebruiken wij als referentiepunt bij de behandeling van de rechtshandhaving in hoofdstuk 9. In wat nu volgt bespreken we achtereenvolgens de bevindingen van de Commissie-Aarts (paragraaf 3.1), die van de Arubaanse Werkgroep deugdelijkheid van bestuur ('Calidad') (paragraaf 3.2) en 'Met alle respect' (paragraaf 3.3). Besloten wordt met een terugkoppeling naar de eerste onderzoeksvraag (paragraaf 3.4).

3.1 De Commissie-Aarts(-Muyale)

In het in hoofdstuk 1 genoemde Protocol Aruba-Nederland van 21 oktober 1993 (verder: Protocol) staan afspraken ter waarborging van de democratische en rechtsstatelijke beginselen in het licht van de gewijzigde staatkundige verhoudingen tussen Aruba en Nederland. Deze betreffen met name:

53 Het online overzicht omvat alleen openbare studies die wij van enig gewicht achten en is daarom niet uitputtend.
54 De heer Muyale is bij latere rapportages niet meer betrokken geweest, de commissie bestond toen feitelijk alleen uit de heer Aarts.
55 Zie bijvoorbeeld de studies van het wetenschappelijk bureau van de AVP, Fesca (2003a en 2003b), het rapport van de *Comision di Berdad* (CdB, 2002) en het programma van de huidige regering (AVP, 2009).

- intensivering van de samenwerking op het gebied van internationale en interregionale criminaliteit;
- het tot stand brengen van regelingen ten behoeve van de rechtmatigheid van bestuur door Aruba;
- maatregelen met het oog op het voeren van een adequaat financieel beleid.

Voor elk genoemd punt bevat het Protocol meerdere deelafspraken. In de context van deugdelijk bestuur zijn belangrijk: het vaststellen door Aruba van regelingen omtrent administratieve rechtspraak en de behandeling van klachten over bestuursorganen door een onafhankelijk orgaan; openbaarheid van bestuur, waaronder de financiering van politieke partijen; financiële en financieel-economische herstructurering en comptabiliteit (procedures aangaande de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de begroting).
De naleving van de afspraken in het Protocol werd in de periode 1993-1998 zes keer gemonitord door de Commissie-Aarts(-Muyale). De zesde rapportage (1998) biedt een overzicht van de stand van zaken vijf jaar na het Protocol. Samengevat in drie termen: sterke economie, zwakke overheidsfinanciën, politieke onzekerheid. Naar aanleiding van de zesde rapportage stelde de Nederlandse regering dat op het vlak van deugdelijkheid van bestuur nog 'het nodige moest gebeuren'.[56]
Allereerst werd aandacht gevraagd voor het scheppen van evenwicht tussen parlement en regering om de parlementaire democratie beter te doen functioneren. Aarts karakteriseerde het functioneren van de parlementaire democratie aan de hand van de volgende termen: samenvallen van algemeen, partij- en persoonlijk belang, scherpe polarisatie, sterk monisme en coalitieloyaliteit en politisering van ambtelijk apparaat en media. De Arubaanse regering werkte in de late jaren negentig aan maatregelen ter realisering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers. Deze werden in 1999 gerealiseerd. In 1998 was de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) een feit.
Aarts uitte zijn zorg over de groei van het ambtenarenapparaat (inclusief persoonlijke assistenten van ministers) en van ambtenarensalarissen. Hij pleitte voor een stringent centraal gestuurd personeelsbeleid waarin integriteit en objectiviteit centraal zouden staan. Ook had hij zorgen over de kwaliteit van de openbare financiën vanwege gebrekkige begrotingsdiscipline.[57] Aarts pleitte voor meer discipline bij het doen van uitgaven en het nemen van beslissingen met financiële gevolgen. Op dat moment liepen er overigens programma's op dit terrein, zoals de reorganisatie van de directie Financiën

56 Standpunt van de regering ten aanzien van de zesde rapportage van de Commissie-Aarts over de voortgang van het Protocol ter invulling van het resumé van bilaterale gesprekken tussen Aruba en Nederland van 24, 25 en 26 juni 1993 (KABNA, 27 mei 1998).

57 Zo plaatste Aarts kritische kanttekeningen bij de in 1996 aangenomen bezoldigingsregelingen voor Statenleden en ministers. In dit verband noemt bij ook de garantiestellingen door de overheid inzake grote projecten van ondernemingen.

ten behoeve van meer doelmatigheid en efficiency (FINAR). Een 'Masterplan' van het projectbureau Reorganisatie (PBR) moest de rest van de overheidsorganisatie stroomlijnen. Aarts uitte zijn twijfels over de 'sustainability' van deze projecten. Volgens respondenten van waarborginstituties die wij in 2010 spraken, zouden deze projecten geen vruchten hebben afgeworpen.
Aarts constateerde dat de jaarrekeningen structureel te laat waren en bovendien dusdanig gebrekkig dat accountantscontroles feitelijk onmogelijk waren. Blijvende contacten met de Nederlandse Rekenkamer achtte hij gewenst. Hoewel de binnenlandse schuld volgens Aarts sinds 1993 in absolute termen was verdubbeld, bleef de economie zich in de onderzochte periode gunstig ontwikkelen.
Op het vlak van internationale en interregionale criminaliteitsbestrijding kon Aarts de realisatie melden van wetgeving inzake: de strafbaarstelling van witwassen (1993), strafbaarstelling van handelingen van rechtspersonen (1995), de oprichting van een Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) naar Nederlands model (1996), toezicht op het kredietwezen (1998), identificatie bij financiële dienstverlening (1996), vuurwapenbezit en handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1993). Volgens Aarts en de Nederlandse regering vroegen in 1998 de volgende zaken nog aandacht:

– een Landsverordening Financiering politieke partijen;
– een Landsverordening Openbaarheid van overheidsdocumenten;
– een eigen begroting voor de Staten;
– de inrichting van een vast projectbureau voor de reorganisatie- en saneringsplannen;
– de ARA was formeel onafhankelijk maar had geen eigen budget en personeel; politieke follow-up van ARA-rapportages bleef uit;
– de kwaliteit van de jaarrekeningen;
– de mogelijkheid dat Aruba een belangrijk transitland voor drugs zou zijn.[58]

Na de rapportages-Aarts wilde Nederland voorbereidingen treffen die onder meer moesten leiden tot de uitvoering van de aanbevelingen die de Commissie-Biesheuvel medio 1997 publiceerde in het rapport 'Op eigen benen'. Deze commissie achtte het afbouwen van de hulprelatie tussen Nederland en Aruba in een tijdsbestek van tien jaar mogelijk, mits tevens sprake was van institutionele versterking; verantwoording, controle, monitoring en evaluatie; sanering van de overheidsfinanciën en versterking van democratisch toezicht.
De beleidsreactie van de Nederlandse regering bij de laatste rapportage van de Commissie-Aarts was deels ingegeven door het kort daarvoor verschenen rapport 'Calidad', dat we nu bespreken.

58 In september 1996 werd Aruba in een brief van president Clinton aan het Huis van Afgevaardigden een 'major drug-transit country' genoemd, onder verwijzing naar een rapport van BINLEA (1995).

3.2 De Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur: 'Calidad'

Eind april 1995 organiseerde de regering van Aruba op initiatief van de Gevolmachtigde minister van Aruba in Nederland, de heer A.G. Croes, een Koninkrijkssymposium *Deugdelijkheid van Bestuur in Kleine Landen*. Aanleiding was het veertigjarig bestaan van het Statuut van het Koninkrijk en in het bijzonder de aandacht die artikel 43 vraagt voor deugdelijk bestuur. De inleidingen bij dit symposium en een weergave van de discussie werden opgenomen in een bundel met dezelfde titel als het congres. Aan het slot van het symposium stelde de toenmalige minister-president van Aruba, de heer Henny Eman, voor om in Koninkrijksverband een gemengde werkgroep in te stellen met als taak om, mede aan de hand van de resultaten van het symposium, concrete voorstellen te doen voor maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van bestuur in Aruba. Dit werd de *Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur*. De werkgroep diende met realistische voorstellen te komen binnen een vooraf geschetst kader, geënt op de Arubaanse werkelijkheid.[59]
In 1997 bracht de werkgroep het rapport 'Calidad' uit.[60] Het rapport had tot doel een proces op gang te brengen ter verbetering van de kwaliteit en integriteit van bestuur op Aruba. Het was het eerste rapport waarin expliciet de verbinding werd gelegd tussen de kleinschaligheid van Aruba enerzijds en maatschappelijke en politieke randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur anderzijds. Zo wees de werkgroep op de spanning tussen de interventiebevoegdheden van de overheid en het gebrek aan personeel en middelen. Verder wees de werkgroep op de moeite die het kost om politiek en beleid te objectiveren in een samenleving waarin gezagsdragers en particulieren rechtstreeks interacteren:

> 'In een kleine samenleving brengen de nauwe sociale contacten een hoge intensiteit van "face to face" interacties met zich mee. Deze zeer directe contacten hebben hun invloed op alle soorten relaties tussen mensen en groepen, zowel die van samenwerking als die van min of meer conflictueus karakter. Dat geldt ook voor de relaties die de overheid onderhoudt (…). De feitelijke interacties en percepties over en weer bepalen naast – of vaak *in plaats van* – de diverse constitutionele regels het bestuurlijk proces en daarbinnen het functioneren van de verschillende actoren, zoals (...) regering en Staten (…) en de politieke partijen.'[61]

Andere observaties van de werkgroep ten aanzien van polarisatie en patronage komen in hoofdstuk 5 van de onderhavige studie aan bod.
Voorstellen ter verbetering van de deugdelijkheid van bestuur moesten volgens de werkgroep rekening houden met bovengenoemde omstandigheden

59 De werkgroep bestond uit de heer A.G. Croes (voorzitter), de heer N.E. Henriquez, de heer F.R. de Kort en de heer H. J. Franssen (secretaris).
60 Croes et al. (1997).
61 Croes et al. (1997, p. 45-46).

die ingegeven zijn door kleinschaligheid. Face-to-face interacties waren volgens de werkgroep een gegeven, maar een brede mentaliteits- en gedragsverandering achtte zij zeker nodig. De werkgroep stelde een programma van maatregelen voor dat institutionele waarborgen moest verschaffen tegen risico's van particularisme. Deze maatregelen werden in december 1997 integraal geaccordeerd door de Arubaanse regering.
Het volledige programma van aanbevelingen was bedoeld om voorwaarden te scheppen voor gedrag dat deugdelijk bestuur bevordert. Tegelijkertijd moesten toezicht, controle en sancties ongewenst gedrag afschrikken. De voorstellen van de werkgroep omvatten een zekere mate van 'juridisering' van het bestuurlijk handelen door het stellen van procedurele en materiële normen en door een directere inschakeling van politiek onafhankelijke instituten, voor controle op naleving. Het opleggen van sancties zou buiten het politieke proces moeten worden gehouden. De aanbevelingen – die wij hieronder in cursief weergeven – waren onderverdeeld naar vier terreinen:
1 de positie en het functioneren van politieke partijen;
2 de ambtsvervulling van politieke ambtsdragers;
3 het administratieve apparaat;
4 de relatie burger - overheid.

Ad 1 Politieke partijen
Politieke partijen zouden in sterke mate een rekruteringsfunctie vervullen en te weinig zijn betrokken bij de inhoudelijke formulering van beleidsvoorstellen. Volksvertegenwoordigers steunen de (regerings)partij vaak onvoorwaardelijk, wat de ruimte beperkt voor inhoudelijke discussies waarin ook maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken. De Werkgroep stelde voor *het wettelijk raamwerk uit te breiden* in de vorm van duidelijke – waar nodig afdwingbare – regels. Deze uitbreiding was volgens de werkgroep nodig ten aanzien van de formalisering en het functioneren van, alsook het verwerven en besteden van financiële middelen door de politieke partij. Aanbevolen werd om *rechtspersoonlijkheid van partijen in te voeren.* Wat betreft de financiering van partijen en individuele kandidaten pleitte de werkgroep voor minder risico's van belangenverstrengeling door middel van een *wettelijke regeling, waarin onder meer met straffen afdwingbare maxima voor de omvang van campagnes en giften worden opgenomen.*

Ad 2 Ambtsvervulling politici
Uit het het onder 1 gestelde vloeide volgens de werkgroep voort dat de noodzakelijke tegenwichten ter waarborging van de integriteit van bestuur niet voldoende worden gerealiseerd binnen het politieke proces, en dat andere 'checks en balances' nodig zijn, zoals die van gouverneur, rechterlijke macht, Rekenkamer en media. Voor besluitvorming moesten procedures in acht worden genomen. Voor de ministerraad is dat het *Reglement van Orde voor de Ministerraad. De commissie bepleitte uitbreiding van dit Reglement op*

meerdere punten. Een voorbeeld is dat ministers niet konden deelnemen aan besluitvorming over aangelegenheden waarbij zijzelf of hun verwanten tot in de derde graad belanghebbende zijn. Omwille van de controleerbaarheid en zuiverheid van de ambtsvervulling was het nodig *volstrekte openheid te geven over alle andere functies van politieke en bestuurlijke ambtsdragers.* Ook dienden *de leden van de Staten van Aruba een openbare opgave te doen van de functies en belangen inclusief hun vermogenspositie die van betekenis (kunnen) zijn met betrekking tot hun functie als Statenlid. Overtreding hiervan zou 'in de sfeer van het strafrecht' moeten komen te liggen.*

Gebieden als vergunningverlening en aanbestedingen zijn extra kwetsbaar voor ongewenste beïnvloeding. De werkgroep achtte daarom extra waarborgen nodig bij de uitvoering van wat zij 'kwetsbare handelingen' noemde.[62] Zo moest geregeld worden wat te doen bij overtreding van comptabiliteitsbepalingen, aan de hand van een *wijziging van artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening.* De werkgroep vroeg bijzondere aandacht voor de compleetheid van specifieke vergunningstelsels en effectieve strafrechtelijke vervolging. Ook zou eventueel verkregen voordeel uit beïnvloeding ongedaan gemaakt moeten worden. Verder wees de werkgroep op het belang van de Rekenkamer in het controleren van kwetsbare bestuurshandelingen. *Aanbevolen werd om – in navolging van Nederland – een onderzoek te doen naar processen van vergunningverlening.* Ook diende het risico beperkt te worden dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert, bijvoorbeeld bij de verstrekking van subsidies en vergunningen, of het doen van aanbestedingen. Een equivalent van de Nederlandse Wet BIBOB, die moet voorzien in een Bureau bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur, achtte de Werkgroep wenselijk. Anders dan Nederlandse en Antilliaanse ambtsdragers konden Arubaanse ambtsdragers niet strafrechtelijk worden vervolgd voor overtredingen van wettelijke regels omtrent hun ambtsuitoefening.[63] De werkgroep beval aan om:

> 'in het Wetboek van Strafrecht van Aruba te bepalen dat met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar worden gestraft de ministers:
> – die medewerking verlenen aan landsbesluiten, wetende dat daardoor bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de

62 Met kwetsbare handelingen doelt de werkgroep op 'handelingen door ambtenaren verricht in het kader van hun ambt en waarbij de mogelijkheid reëel aanwezig is dat zij hun positie, bevoegdheden en kennis op een oneigenlijke wijze kunnen gebruiken met als doel zichzelf of een of meerdere burgers onrechtmatig te bevoordelen' (Croes et al., 1997, p. 65).

63 Volgens hoogleraar strafrecht in zowel Groningen als Aruba, De Jong (2006), kent Nederland dergelijke strafbepalingen sinds 1855 (art. 355 en art. 356 Wetboek van Strafrecht). Deze zijn echter nooit gebruikt. De auteur is van mening dat de strafbepalingen te breed van strekking zijn. Waar de werkgroep Calidad sprak over het tegengaan van niet-integer bestuurlijk handelen, zouden de bepalingen tot gevolg hebben dat elk bestuurlijk handelen van een minister dat in strijd komt met een bepaalde regel strafbaar is gesteld (De Jong, 2006, p. 173). In de overwegingen van de wetgever wordt immers gesproken over de waarborging van een zorgvuldige uitvoering van bestuurstaken door politieke gezagsdragers. Dat is breder, omdat niet elk onzorgvuldig handelen duidt op een gebrek aan integriteit. Ook in de literatuur was kritiek gerezen op de welhaast 'oeverloze' strafbaarstellingen. De auteur sluit zijn betoog af met de oproep dat het OM terughoudend zou moeten zijn met vervolging en zich slechts op niet-integer handelen door ministers zou moeten richten (De Jong, 2006); vgl. Sikkema (2007). Zie ook hoofdstuk 9.

Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba, de Staatsregeling van Aruba of enige andere in Aruba geldende wettelijke regeling worden geschonden;
- die uitvoering geven aan landsbesluiten, wetende dat deze niet zijn voorzien van de vereiste medeondertekening door (een) andere medeverantwoordelijke minister(s);
- die handelingen verrichten, besluiten nemen of bevelen geven, wetende dat daardoor bepalingen van de bovengenoemde wettelijke regelingen worden geschonden;
- die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan één of meer van de bovengenoemde wettelijke regelingen, voor zover deze uitvoering behoort tot hun verantwoordelijkheid of hun uitdrukkelijk is opgedragen.'

Daarnaast beval de werkgroep aan om *wettelijk vast te leggen dat veroordeling voor deze ambtsmisdrijven kan leiden tot ontzetting uit zowel het actief als het passief kiesrecht.* Verder zou een strafrechtelijke veroordeling wegens ambtsmisdrijven gevolgd kunnen worden door een *civiele procedure tot verhaal van de financiële schade die de overheid heeft geleden of om financiële voordelen van het onwettig handelen ten goede te doen komen aan de overheid.*

Ad 3 Administratief apparaat
Een goed en transparant functionerend ambtelijk apparaat was een belangrijke voorwaarde voor deugdelijk bestuur. *Zwakke organisatiestructuren moesten worden verbeterd door bijvoorbeeld meer (naleving van) ambtelijke richtlijnen en regelgeving (met name met betrekking tot kwetsbare handelingen zoals bijvoorbeeld vergunningverlening en aanbestedingen), functiescheiding en interne controle.*
De werkgroep beval een bewustwordingstraject aan ten behoeve van ambtelijke integriteit. Verder dienden controlerende instanties in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht optimaal te worden bemand en de instelling, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche formeel te worden vastgelegd. Daarnaast diende het beleid van de regering erop te zijn gericht aanbevelingen van controlerende instanties op te volgen. De werkgroep adviseerde een aantal zaken om inbreuken op de ambtelijke integriteit te voorkomen en te corrigeren, zoals regelmatige beoordeling van functioneren, het opnemen van concrete criteria voor oplegging van disciplinaire sancties in (bijvoorbeeld) de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) en het aanwijzen van vertrouwenspersonen voor interne klachten van collega's over disfunctionerende ambtenaren. Noodzakelijk is verder dat de overheid een behoorlijke financiële administratie opzet en bijhoudt. In dit kader wordt voorgesteld om persoonlijke aansprakelijkheid van ambtenaren voor begrotingsoverschrijdingen te realiseren.

De werkgroep erkende de verworvenheden zoals FINAR en het Masterplan PBR (vgl. rapporten Commissie-Aarts) en pleitte er onder meer voor om het *PBR een permanente status te geven.* Ook werden andere suggesties gedaan om de ambtelijke organisatie scherp te houden.
Het aanstellingsbeleid was een belangrijk punt van aandacht. De werkgroep gaf expliciet aan dat politieke benoemingen 'bijvoorbeeld met als gevolg dat ambtenaren 'blijven thuiszitten' evenals benoemingen buiten de bevoegde organen om, ongewenst waren en moesten worden bestreden. *Zo mogen benoemingen (en bevorderingen) alleen plaatsvinden in vacatures die behoren tot de vastgestelde formatie en met binnen de begroting beschikbare financiële middelen. De procedure voor werving en selectie van ambtelijke medewerkers moet objectief, doorzichtig en controleerbaar zijn. Voor tijdelijke functies zouden arbeidscontractanten moeten worden aangesteld, die aan dezelfde eisen onderhevig zijn als vaste krachten.*
Tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel, dat onder meer zou voortkomen uit de kleinschaligheid van Aruba, was tevens punt van aandacht. De overheid zou zich volgens de werkgroep intensief moeten bezighouden met het scheppen van mogelijkheden tot bijscholing – bijvoorbeeld via stages en andere werkervaring in Nederland – in plaats van terug te vallen op technische bijstand uit Nederland. De Werkgroep gaf in overweging om de aanbevelingen van onder andere de Commissie-Biesheuvel[64] op dit punt over te nemen. Verder wees zij op het belang van flexibele honorering van ambtenaren zodanig dat deskundigheid en bijzondere prestaties worden beloond.

Ad 4 De relatie burger-overheid
Het laatste deel van het rapport handelt over burgerschapszin. Niettegenstaande breed aanwezige gevoelens van nationaal bewustzijn en trots, was het volgens de werkgroep nodig dat de burgers inzien dat de overheid functioneert ten behoeve van de publieke zaak en dat zorg en aandacht voor de kwaliteit van die overheid (uiteindelijk) in hun eigen belang is. In het rapport zijn hieromtrent een aantal aanbevelingen terug te vinden, zoals *onderwijs aan burgers waaronder ook de jeugd over de staatsinrichting. De overheid moest op haar beurt transparant functioneren (het goede voorbeeld geven).* Dit laatste moet worden bevorderd door *het definitief invoeren van een Landsverordening Openbaarheid van Bestuur* (op dat moment in behandeling bij de Staten).
Ten aanzien van bezwaar en beroep wordt gewag gemaakt van de dan net in werking getreden Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR). Wat betreft de ontwikkeling van de administratieve rechtsbescherming en de afstemming ervan op Aruba, adviseerde de werkgroep onder meer om *ontwikkelingen nauwlettend te volgen en via regelmatige evaluaties het stelsel van bezwaar en beroep te verfijnen.*

64 Te vinden in het online overzicht via www.wodc.nl.

Voor het welslagen van de hierboven samengevatte reeks van aanbevelingen achtte de werkgroep actieve betrokkenheid van de Arubaanse regering onmisbaar. Zo zou elke minister binnen het programma de nodige maatregelen moeten nemen voor de tot zijn of haar verantwoordelijkheid behorende diensten en andere overheidsinstellingen – en de minister van Algemene Zaken (AZ) voor algemene maatregelen en de samenhang. Na politieke besluitvorming zou er een 'integraal implementatieprogramma' moeten komen in de uitvoering waarvan ook externe expertise vereist kon zijn. De minister van AZ zou bijgestaan moeten worden door een *Task Force*.

In het nawoord benadrukte de werkgroep dat duurzame maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke mentaliteitsverandering een langdurig proces is. Een speciale opmerking wijdde de werkgroep aan de media: 'Alerte en kritische publiciteitsmedia vormen een belangrijke schakel in de relatie tussen overheid en samenleving en zijn onmisbaar voor het democratische gehalte en de kwaliteit van de overheid, mits de wederzijdse verantwoordelijkheden worden gerespecteerd.'[65] De werkgroep toonde zich verder bewust van voorstelbare moeilijkheden in de realisering van de aanbevelingen en benadrukte daarom nogmaals het belang van een overheid met plichtsbesef: 'Een goede overheid werkt bij voortduring aan vergroting van haar eigen kwaliteit.' De Werkgroep sloot af met een oproep en een wens: 'De gemeenschap van Aruba moet zich er voor inzetten dat Aruba het volgend millennium kan ingaan als een van de best georganiseerde landen ter wereld. Moge dit rapport daartoe bijdragen.'

De Arubaanse regering sprak begin 1999 in een voortgangsrapportage de verwachting uit het verbeterprogramma op korte termijn uit te kunnen voeren.[66] Daarbij maakte ze onderscheid tussen wetgeving die eenvoudiger en dus op kortere termijn te realiseren zou zijn en 'weerbarstige' onderwerpen. De eenvoudige categorie zou onder meer bestaan uit wijzigingen van het Reglement van Orde voor de Ministerraad. Ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers zou eenvoudig te realiseren zijn, alsmede het instellen van rechtspersoonlijkheid van politieke partijen. Als weerbarstige onderwerpen werden aangemerkt de financiering van politieke partijen, BIBOB, de positie van de Algemene Rekenkamer en de herziening van arttikel 31 van de Comptabiliteitsverordening.

65 Croes et al. (1997, p. 73).
66 *Kamerstukken I*, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 IV, nr. 214a, p. 2.

3.3 De Commissie-De Ruiter: 'Met alle respect' (1997)

Voor de kwaliteit en integriteit van de rechtshandhaving vormt het rapport 'Met alle respect' referentiepunt voor de evaluatie van latere ontwikkelingen. Het rapport besteedde aandacht aan:[67]

- de effectiviteit van de rechtshandhaving op Aruba;
- vertrouwensproblemen in de 'verhoudingen met betrekking tot de strafrechtelijke rechtshandhaving op Aruba, waaronder in het bijzonder de positie van het OM, het Korps Politie Aruba (KPA) en de relaties met Nederland';
- 'aanbevelingen ter optimalisering van de gemeenschappelijke aanpak van de grensoverschrijdende en de georganiseerde criminaliteit in Koninkrijksverband'.

De aanleiding voor het rapport was gelegen in een vertrouwenscrisis tussen functionarissen binnen de rechtshandhaving.[68] In de loop van 1995 raakten de verhoudingen tussen de Arubaanse regering en de procureur-generaal (PG) verstoord. Een concrete aanleiding was de rol van de PG in de gecontroleerde doorlevering van drugs (Cargozaak).[69] Een vermeend gebrek aan openheid van de PG hierover droeg bij aan een ernstige vertrouwensbreuk met de regering waardoor een onwerkbare situatie ontstond. Al eerder was gebleken van wantrouwen tussen de Arubaanse en Nederlandse regering en het OM. De regering Eman tekende aan dat zij reeds jarenlang het belang van rechtszekerheid benadrukte, op de koninkrijksagenda probeerde te krijgen en de drugshandel aanpakte, maar dat van Nederlandse zijde de reactie lauw was geweest.[70]
Onze bespreking beperken wij hier tot de conclusies en aanbevelingen die een algemenere strekking hebben en dus als referentiepunt van belang zijn gebleven. De Commissie-De Ruiter concludeerde als volgt:

- Op het gebied van de rechtshandhaving en met name in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit moet vertrouwensherstel plaatsvinden. Ten aanzien van de regering van Aruba is de commissie niets gebleken, wat een op vertrouwen gebaseerde samenwerking in de weg zou staan.

67 Commissie-De Ruiter (1997, p. 7).
68 De Koninkrijkscommissie die het rapport diende te schrijven zou hebben moeten bestaan uit drie leden, van wie er twee feitelijk aangewezen zijn door respectievelijk de Raad van Ministers van het Koninkrijk en de president van het Gemeenschappelijk Hof van justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Over het door de Arubaanse regering aan te wijzen lid van Arubaanse zijde is uiteindelijk geen overeenstemming bereikt. De commissie betreurde het ontbreken van kennis, ervaring en achtergrond van een Arubaans lid, maar onderstreepte dat van Aruba wel medewerking was verkregen (Commissie-De Ruiter, 1997, p. 7-8).
69 Croes meende in 2010 dat in Nederland destijds ten onrechte de indruk leek te bestaan dat de welvaart van Aruba, die scherp contrasteerde met de malaise op de Nederlandse Antillen, te herleiden was tot drugsgelden en dat Nederland om die reden het OM versterkte (Croes, 2010, p. 8-9).
70 De regering Eman liet in de Inleiding onder meer aantekenen: 'Het wekte de afgelopen jaren dan ook op zijn zachtst gezegd enige irritaties dat nu, bijna tien jaar later, het erop lijkt dat Nederlandse instanties Aruba er van willen overtuigen dat rechtszekerheid en optreden tegen drugshandel belangrijke zaken zijn, en zelfs dat zij nu doen voorkomen alsof Aruba achter blijft en zelfs Nederlandse inspanningen op dit gebied frustreert' (Commissie-De Ruiter, 1997, p. 10).

- Tussen Aruba en Nederland gemaakte afspraken moeten worden nageleefd. Op ministerieel niveau moet regelmatig overleg plaatsvinden. Op politieel en justitieel terrein past actieve betrokkenheid van Nederland.
- De regelgeving voor strafrechtelijke handhaving op Aruba biedt een goede basis maar op bestuurlijk terrein wordt nog regelgeving gemist (zoals ten aanzien van toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur en een Landsverordening (Lv) Openbaarheid van Bestuur).

De situatie rond de rechtshandhaving in Aruba bevatte volgens de commissie elementen van structurele en incidentele aard. De structurele elementen betroffen:

- De positie van het OM: de vacant gekomen positie van de PG moest voorlopig niet worden vervuld, maar worden waargenomen door de PG van de Nederlandse Antillen, om zo meer afstand scheppen tussen bestuur en OM. Het viel te overwegen een gezamenlijk OM voor de Nederlandse Antillen en Aruba in te voeren. Het gezag van de PG over de politie diende onomstotelijk vast te staan. Verder diende erkend te worden dat de PG een hoge mate van onafhankelijkheid heeft, ondanks de verplichting om bevelen van de Minister van Justitie na te komen. Ten slotte diende de rechtspositie van alle leden van het OM te worden versterkt.
- Het oprichten van een gemengd Nederlands-Antilliaans-Arubaans rechercheteam om continuïteit en effectiviteit van de gezamenlijke aanpak van de internationale grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te realiseren.
- Voor de Landsrecherche (te vergelijken met de Rijksrecherche in Nederland) bleek het lastig om binnen de kleinschalige Arubaanse verhoudingen te functioneren, in het licht van haar bijzondere taak om gevoelige onderzoeken naar overheidsfunctionarissen te doen. Enige afstand en duidelijkheid in gezagsverhoudingen was gewenst. Aanbevolen werd om de twee landsrecherchediensten op de Nederlandse Antillen en Aruba samen te voegen.

De incidentele elementen betroffen de verstoorde persoonlijke verhoudingen. Ook waren er vragen rondom een aantal overheidsprojecten:

> ‘De gebrekkige politieke controle op de regering en het daardoor bestaande gebrek aan openbaarheid maken dat kritische vragen over bepaalde door de regering gedane transacties en verleende opdrachten niet of onvoldoende worden beantwoord. Dit werkt geruchtenvorming en algemene gevoelens van onbehagen in de hand. De commissie doelt hierbij op de uitbreiding en renovatie van de luchthaven, het Setar Fabela contract, het havenproject en het radarproject.’[71]

71 Commissie-De Ruiter (1997, p. 21).

Met Nederland sprak Aruba af dat de Landsrecherche zou worden uitgebreid om een van deze zaken uit te zoeken, maar dat gebeurde niet, aldus de commissie, die vervolgde met te zeggen:[72]

> ‘Het is naar de mening van de commissie van het grootste belang voor het vertrouwen in de Arubaanse regering, dat de rond dergelijke zaken levende vragen tot opheldering worden gebracht. Ook als er niets laakbaars is verricht, is het voortduren van de geruchtenstroom schadelijk. De commissie ziet dit echter in de eerste plaats als een zaak van politieke en bestuurlijke controle. Hier ligt een taak voor de volksvertegenwoordiging en ook voor de andere controlerende instanties, zoals de Rekenkamer (…) Zolang het gaat om vragen van politiek en bestuur en er geen concrete verdenkingen zijn van gepleegde strafbare feiten, zijn aan een politieel-justitieel onderzoek bezwaren verbonden. Politie en OM raken zo licht verward in het politieke krachtenspel. Zij nemen in feite een deel van de bestuurlijke controle over. Dat is niet de goede weg. Deze bestuurlijke controle moet dan wel duidelijk en effectief zijn. Deugdelijk bestuur betekent hier openheid en controle.’

Een onderzoek door de Rekenkamer van Aruba in samenwerking met de AR van Nederland kon hier ingezet worden. Ook bepleitte de commissie het ontwerpen van een regeling voor politiële bijstand ter vergroting van de capaciteit van politiekorpsen binnen het Koninkrijk. Ten slotte dienden vanuit Nederland uit te zenden personen beter te worden voorbereid op de Arubaanse samenleving, zeker bij inzet op gevoelige terreinen als politie en justitie.
Het rapport kwam uit in oktober 1996 en leidde na overleg tussen de Koninkrijksregering en de Arubaanse regering op 29 november 1996 tot het Koninkrijksbesluit dat bijna alle aanbevelingen ter uitvoering zouden worden overgenomen. Uiteindelijk kwam er geen gemeenschappelijk OM voor de Nederlandse Antillen en Aruba.[73]
In hoeverre nog steeds sprake is van genoemde problemen komt aan bod in hoofdstuk 9 over de rechtshandhaving.

3.4 Concluderend

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal welke aanbevelingen studies bevatten die sinds 1993 verschenen met betrekking tot de staat van bestuur en

72 Commissie-De Ruiter (1997, p. 21-22).
73 Het Koninkrijksbesluit vroeg ook om een onderzoek van de ARA en de Algemene Rekenkamer Nederland naar de besluitvorming rond de vier projecten waarover vragen waren gerezen en die De Ruiter noemde (ARA, 1998); de Algemene Rekenkamer was medeverantwoordelijk voor het onderzoek. De rekenkamers waren overigens van oordeel dat de besluitvorming zonder afstemming met hen had plaatsgevonden en strikt genomen dus op gespannen voet stond met hun onafhankelijkheid (ARA, 1998, p. 8-9).

rechtshandhaving van Aruba. We behandelden drie centrale studies uit de tweede helft van de jaren negentig. De aanleidingen tot en aanbevelingen uit deze studies geven een beeld van de zorgen die toen leefden en de oplossingsrichtingen waar toen aan werd gedacht. De Commissie-Aarts(-Muyale) werd ingesteld om de follow-up op het Protocol van 1993 te monitoren. In haar zesde en laatste rapportage uit 1998 constateerde Aarts dat Aruba een sterke economie had, maar zwakke overheidsfinanciën en dat de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging onvoldoende evenwichtig was. Op het vlak van deugdelijk bestuur viel het nodige te verbeteren, maar in dit verband wees Aarts op het feit dat de regering Eman op dat moment bezig was aanbevelingen uit het rapport Calidad te implementeren.
Het rapport Calidad was in 1997 opgesteld door de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur, die in het leven was geroepen naar aanleiding van een door de Arubaanse regering georganiseerd Koninkrijkssymposium. De werkgroep was van oordeel dat de kleinschaligheid van de Arubaanse samenleving tot directe contacten leidde tussen bestuur en burgers, in een mate die de formele regels en democratische procedures op de proef kon stellen. De politiek werd gekenmerkt door partijen die meer een rekruterende dan een representerende functie vervulden. Calidad bepleitte het introduceren van rechtspersoonlijkheid voor partijen en het reguleren van hun financiering. *Checks and balances* die de deugdelijkheid van bestuur moesten waarborgen, dienden te worden versterkt. In het algemeen bepleitte de werkgroep een juridisering van het politiek en bestuurlijk proces, onder meer door de strafbaarstelling van bepaalde ambtsdelicten. Met betrekking tot het administratief apparaat dienden 'kwetsbare handelingen' in de sfeer van aanbestedingen en vergunningverlening beter gestroomlijnd te worden, via regelgeving, functiescheiding en controle. Ook dienden de aanbevelingen van controlerende en adviserende lichamen opgevolgd te worden. Benoemingen binnen het ambtelijk apparaat dienden niet politiek gemotiveerd te zijn, maar te passen binnen de formatie en transparant te verlopen. De kwaliteit van het personeel zou vooral door scholing moeten worden verbeterd en minder door technische bijstand vanuit Nederland. Zowel bestuur, ambtelijk apparaat als de Arubaanse media en de bevolking dienden zich bewust te zijn van het belang van deugdelijk bestuur. De regering Eman liet in een reactie op Calidad weten de aanbevelingen integraal over te willen nemen.[74]
In het rapport *Met alle respect* – verschenen in 1997 naar aanleiding van signalen van een conflict tussen OM en bestuur en van problemen bij de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit – constateerde de Commissie-De Ruiter een vertrouwensprobleem binnen de rechtshandhaving. De commissie constateerde echter ook dat dit oplosbaar was, dat afspraken dienden te worden nagekomen, dat Nederland zich daarin actief kon opstellen en dat bestuurlijke regelgeving versterkt kon worden. De commissie bepleitte een gemeenschappelijke PG en Landsrecherche voor de Nederlandse Antillen en

74 Zie bijlage 7 voor een overzicht van de realisatie van dit streven.

Aruba, versterking van de rechtspositie van de leden van het OM en de oprichting van een Nederlands-Arubaans rechercheteam voor de aanpak van grensoverschrijdende misdaad. Voorts moest er een bijstandsregeling komen voor de politiekorpsen in het Koninkrijk en Nederland diende uit te zenden personeel beter voor te bereiden op de Arubaanse samenleving. Vragen rond overheidsprojecten dienden beantwoord te worden door samenwerking tussen de Arubaanse en Nederlandse rekenkamers. Waar zwakke controle en verantwoording tot geruchten leidden, dienden in de eerste plaats de verantwoordelijke waarborginstituties hun rol op zich te nemen en niet in de eerste plaats politie en justitie.
We kunnen constateren dat de Commissie-De Ruiter en de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur andere accenten leggen. Waar de laatste pleitte voor 'juridisering' en strafbaarstelling van bepaalde ambtshandelingen, zocht de Commissie-De Ruiter het overwegend in versterking van bestaande waarborgmechanismen. Politie en OM moesten volgens de commissie niet verstrikt raken in een politiek krachtenspel, zolang er geen verdenkingen van strafbare feiten waren. Croes stelde in zijn dissertatie echter dat oplossingen binnen de monistische verhoudingen van Aruba en andere kleine Caribische samenlevingen te gauw worden gezocht in versterking van de parlementaire democratie.

> 'Het politieke kader waarbinnen de politicus in de Caribische rijksdelen functioneert is onlosmakelijk verbonden met de maatschappelijke realiteit van kleinschalige gemeenschappen. (...) Te vaak wordt er van uitgegaan dat de politieke en bestuurlijke processen wel zoals in Nederland zullen – of in ieder geval behoren te – verlopen, omdat de constitutionele regelingen op de Nederlandse regelingen gebaseerd zijn. Als de processen toch anders verlopen, volgt meestal een conclusie als: de parlementaire democratie functioneert niet goed (…) moet nog groeien, of Nederland moet ingrijpen (en meer onderdelen van Nederlandse regelgeving invoeren). Als de Caribische feiten in opstand komen tegen de Europese theorie wordt dus geprobeerd de feiten aan te passen en wordt de toepasselijkheid van de theorie niet ter discussie gesteld.'[75]

Volgens meerdere bronnen liet, zoals we ook in hoofdstuk 5 zullen laten zien, het Arubaanse parlement in de praktijk zijn tanden weinig zien. Volgens een van hen moeten daarom andere middelen ingezet worden 'en dan kom je op de juridisering'. Zoals nog zal blijken volgde de Arubaanse regering deze lijn van redeneren en sloeg de weg in van juridisering om de deugdelijkheid van bestuur te versterken. Het kabinet-Eman leek doordrongen van de noodzaak dat de deugdelijkheid van bestuur versterkt diende te worden en was bereid daarnaar te handelen.

75 Croes (2006, p. 389).

4 Ontwikkelingen in de Arubaanse economie en overheidsfinanciën

In dit hoofdstuk beantwoorden wij onderzoeksvraag 2: hoe ontwikkelden zich de Arubaanse economie en overheidsfinanciën? Deze ontwikkelingen worden, behalve door belangrijke andere factoren, zoals de ontwikkeling van de wereldeconomie, mede bepaald door bestuurlijk handelen. Ze zijn tot op zekere hoogte een indicatie van de mate waarin het economisch en financieel beleid effectief is. De bespreking ervan stelt ons in staat om enkele kenmerken van de Arubaanse samenleving te introduceren die aan bod komen in latere hoofdstukken. Wij beginnen met een kort exposé over de economie (paragraaf 4.1), dat wordt gevolgd door een behandeling van de rol van de overheid en de overheidsfinanciën (paragraaf 4.2). We besluiten met een terugkoppeling naar de onderzoeksvraag in paragraaf 4.3.

4.1 Ontwikkelingen in een 'micro-economie'

Aruba is een eiland van 180 km^2, gelegen op 32 km afstand van Venezuela; zijn bevolkingsaantal ligt met 107.500[76] ruim beneden de grens van één miljoen die economen hanteren voor een 'kleine' of micro-economie.[77] Aruba's tropische maar droge klimaat maakt dat het land weinig geschikt is voor landbouw. Daarnaast had en heeft Aruba nauwelijks grondstoffen. Voor consumptie- en kapitaalgoederen is het in sterke mate aangewezen op invoer van overzee. Financiering van invoer vereist een instroom van deviezen door de uitvoer van goederen en diensten of het aantrekken van investeringen. Tot in de negentiende eeuw ontwikkelde het eiland zich op dit vlak erg langzaam.[78] Aruba leek geplaagd te worden door kwalen die typerend lijken voor een kleine economie: weinig grondstoffen, een lage specialisatiegraad en schaalnadelen, met name ook bij het openbaar bestuur. Toch leiden deze nadelen niet zonder meer tot zwakke economische prestaties. Easterly en Kraay toonden aan dat kleine economieën over het algemeen welvarender zijn dan grotere economieën. Kleine economieën zijn gevoeliger voor externe schokken, maar dat komt doordat ze 'noodgedwongen' open zijn, een openheid die de welvaart verklaart en de nadelen van 'kleinheid' meer dan compenseert.[79] Aruba's economische geschiedenis wekt inderdaad niet de indruk dat zijn kleine schaal het eiland tot stagnatie veroordeelde.
De ontwikkeling van de bevolking van Aruba verliep schoksgewijs. In de periode 1920-1960 liep het aantal inwoners op tot ongeveer 60.000, om vervolgens te stagneren.[80] Vanaf 1988 groeide de bevolking weer sterk, vooral

76 Tweede helft 2010 (website CBS Aruba www.cbs.aw, februari 2011).
77 Easterly en Kraay (1999, p. 2).
78 Haan (1998, p. 28 e.v.); IMF (2008a, p. 15).
79 Easterly en Kraay (1999).
80 Zie ook hoofdstuk 8.

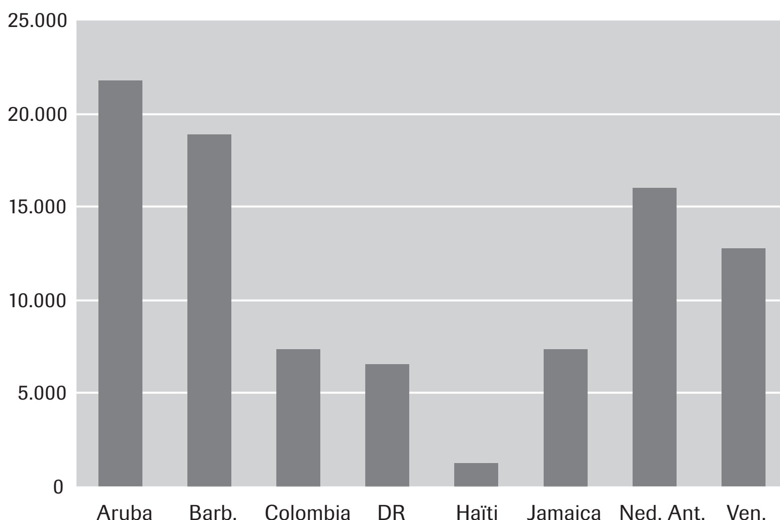
door immigratie uit Zuid-Amerika en het Caribische gebied.[81] Momenteel is ruim een derde van de bevolking niet in Aruba geboren.[82] De bevolkingsdichtheid is hoog: in 2008 bedroeg deze 589 inwoners per km^2. Aruba staat hiermee in de top twintig van dichtbevolkte landen en liet in 2009 binnen het Caribische gebied alleen Barbados (650) voor zich.[83]
Tot 1986 had Aruba, aldus Haan, te maken met de protectionistische economische politiek die in Willemstad (en Nederland) vorm kreeg. Verschil van inzicht over de economische koers was voor Aruba mede aanleiding om te streven naar grotere autonomie. De autonomie begon onder een slecht gesternte omdat de Lago-raffinaderij sloot en de werkloosheid meteen opliep tot 28%. Aruba accepteerde een herstelprogramma van het IMF, wat een voorwaarde was voor steun uit Nederland. Het beleid van de regering Eman I wierp snel vruchten af; binnen enkele jaren was er volledige werkgelegenheid. Aruba beschikte zelf over onvoldoende gekwalificeerd personeel voor de toeristenindustrie en de bouw, maar de instroom van buitenlandse arbeidskrachten creëerde de mogelijkheid om die bedrijfstakken toch te ontwikkelen. Dat vereiste wel een hervorming van toelatings- en arbeidsmarktbeleid. Vanaf 1986 gooide Aruba dus het roer om: [84]

> ‘Het marktbeschermingsbeleid dat op Aruba zelf toch al nooit een hoge vlucht genomen had, wordt afgeschaft en gedwongen door het vertrek van de Lago worden alle kaarten gezet op het toerisme. De overheid verleent (te veel) garanties voor hotelbouw en financiert grote buitenlandse promotiecampagnes, het toelatingsbeleid wordt versoepeld zodat de benodigde gekwalificeerde arbeid op het eiland kan gaan werken, afspraken met buitenlandse vliegtuigmaatschappijen worden gemaakt om geregelde lijndiensten voor toeristen op te zetten, het aantal stakingsdagen is miniem, de lonen worden gematigd, enzovoort. Deze relatief kleine wijzigingen van de institutionele formele èn informele structuur leiden op Aruba tot wezenlijke veranderingen van eigendomsrechten, die vervolgens grote invloed hebben op de economische prestaties. (…) De gemiddelde groei van Aruba in de jaren 1986-1995 is 7,6% per jaar en resulteert in een gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking van $ 17.700, waarmee Aruba een van de meest welvarende (ei)landen in de Caribische regio is geworden en Curaçao ver achter zich laat. Aruba is erin geslaagd zich te ontworstelen aan de Antilliaanse padafhankelijkheid.’

81 *Toelichting ROP Aruba*, april 2009, p. A-2. Overigens daalde in 2006 de immigratie met een derde, naar een niveau dat ook in 2007 relatief laag bleef.
82 De verhouding tussen in Aruba en elders geborenen bedroeg in 2007 66% tegen 34% (www.cbs.aw).
83 In Nederland is de bevolkingsdichtheid 396 (Landsbesluit van 7 mei 2009, nr. 7, *Toelichting ROP Aruba*, april 2009, p. A-2); CBS Aruba (2009, p. 9). In CBS (2008b) signaleerde het CBS een discrepantie tussen de eigen schatting van het inwonertal (104.523) in 2007 en die van het bevolkingsregister, dat in dat jaar 107.189 inwoners telt. Het CBS vermeldt niet waar het verschil toe te herleiden is. Een gevolg van geschiedenis en immigratie is dat op Aruba een aanzienlijk deel van de bevolking Spaanstalig is. Geboren Arubanen spreken als eerste taal Papiaments. Het Nederlands wordt als tweede taal veel gesproken en verder vooral door Nederlandse immigranten; bovendien is het de taal van het openbaar bestuur.
84 Haan (1998, p. 264).

Dat Aruba het in de jaren negentig niet alleen in absolute termen goed deed, maar ook relatief en niet alleen ten opzichte van Curaçao,[85] bevestigen cijfers uit het *CIA World Fact Book*. Aruba behoort tot de rijkste landen in de Caribische regio, gemeten naar het PPP-inkomen per hoofd van de bevolking (zie figuur 3).

Figuur 3 PPP-inkomen per capita in het Caribische gebied, in US $, in verschillende jaren[a]



a PPP = Purchasing Power Parity, wat wil zeggen dat het inkomen is gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht van een dollar in verschillende landen. De andere afkortingen in de figuur staan voor: Barb. = Barbados, DR = Dominicaanse Republiek, Ned. Ant. = Nederlandse Antillen en Ven. = Venezuela. De jaren waarin de CIA de gegevens mat, verschillen per land. Zo is het cijfer voor de Nederlandse Antillen van 2004, dat van Aruba van 2005 en dat de Dominicaanse Republiek van 2007.

Bron: CIA World Fact Book

In 2010 heeft Aruba, zoals de meeste Caribische eilanden, een kleine, zeer open economie. Het IMF constateerde in 2008:[86]

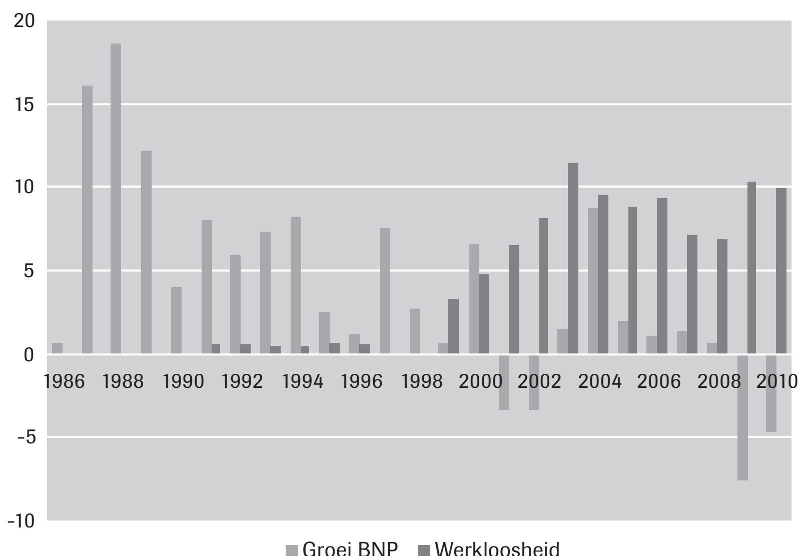
> 'Aruba remains one of the most developed islands in the regions. This success has been the result of market-friendly policies that have fostered a stable macroeconomic environment and a rapid expansion of the tourist sector. Equally important has been the openness of the economy as foreign investment and, in particular, migrant workers have been key contributors to economic growth.'

85 In een latere publicatie zet Haan het economisch beleid van Aruba en zijn uitkomsten af tegen dat van Curaçao. Waar de economie van Aruba floreert, stagneert die van Curaçao geruime tijd. Dit kwam ook tot uitdrukking in de migratiecijfers: naar Aruba kwamen uit Curaçao vertrokken mensen (Haan, 2002). In de jaren vanaf 2002 ondernam de MEP-regering overigens pogingen de immigratie te beperken (zie hoofdstuk 8).

86 IMF (2008, p. 15).

Het IMF constateerde echter ook een vertraging in de Arubaanse groei sinds 2000 en dat andere landen in de regio de achterstand inhaalden.[87] Verdere groei was volgens het IMF in 2008 afhankelijk van diversificatie van de economie en investeringen, omdat er fysieke grenzen zijn gesteld aan het groeitraject uit het verleden, dat gebaseerd was op het aantrekken van steeds meer arbeidskrachten uit het buitenland.[88]
De economie ontwikkelde zich na de Status Aparte stormachtig, maar na aanhoudende groei kwamen vanaf 2000 ook perioden van krimp voor. Zo liep, na een periode van vrijwel volledige werkgelegenheid, vanaf 1999 de werkloosheid op, om sindsdien niet meer beneden de 5% te komen (zie figuur 4).

Figuur 4 Ontwikkeling BNP en werkloosheid in Aruba, in %, 1986-2009[a]



a De werkloosheidscijfers over 1986-1990, 1997 en 1998 ontbreken in de tabellen. De cijfers over 2010 zijn afkomstig uit het Informatiememorandum en betreffen een prognose.
Bron: Centrale Bank Aruba (2009, p. vii-ix); Regering van Aruba (2010b, p. 7)

De negatieve groei in 2001 en 2002 valt samen met externe ontwikkelingen als de dotcom-crisis en de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, die gevolgd werden door een terugval in het toerisme. Vanaf 2008 liet de kredietcrisis Aruba opnieuw voelen hoe afhankelijk zijn ontwikkeling was van die in de wereldeconomie. In 2009 viel de export van goederen en diensten, waaronder toerisme, terug met 11,8%.[89] De neergang in dat jaar was

87 IMF (2008, p. 4).
88 IMF (2008, p. 23).
89 CBA (2010, p. 14).

echter niet alleen het gevolg van externe ontwikkelingen. In juli 2009 sloot oliemaatschappij Valéro de raffinaderij voor onbepaalde tijd, waardoor 2.000 arbeidsplaatsen in gevaar kwamen; een besluit dat samenhing met afnemende marges en een conflict met de MEP-regering.[90] Het conflict kwam, aldus de AVP-regering, voort uit 'onvrede van Valéro over de ingevoerde belasting op bedrijfsomzetten'.[91] Deze Belasting over Bedrijfsomzetten (BBO) was in 2007 ingevoerd door de MEP-regering (zie hieronder).[92] De belastingmaatregelen van haar voorganger hadden volgens de huidige regering ook bijgedragen aan de prijsstijgingen en inflatie die Aruba minder concurrerend maakten.[93]
In oktober 2010 signaleerde het IMF dat de Arubaanse economie weer langzaam herstelde, onder andere omdat het toerisme aantrok. Begin 2011 ging na onderhandelingen met de AVP-regering ook de olieraffinaderij weer open.[94] De AVP-regering zette in december 2010 in een Informatiememorandum Aruba ten behoeve van de Vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties, haar visie uiteen op de economische situatie en de maatregelen die zij wil treffen om deze te versterken. Dit bevat tevens de laatste gegevens van de Centrale Bank Aruba, die wijzen op een eerste herstel van de economie in 2010.[95] De regering verwacht een volledig herstel in 2013, na de implementatie van diverse maatregelen en een aantal structurele ombuigingen.

4.2 De rol van de overheid en de overheidsfinanciën

De Status Aparte betekende dat het bestuur van Aruba de vroegere taken van de Antilliaanse regering zelf ging uitvoeren. Had het eilandgebied voorheen taken die overeenkwamen met die van een Nederlandse gemeente, nu kwamen daar landstaken bij als de gezondheidszorg, het hoger onderwijs, de politie en het regelen van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en onderwijzers. Ook andere taken betreffende de verzorgingsstaat vielen toe aan het Land.[96] Sinds 1986 bestreken de landsministeries de beleidsterreinen van iedere moderne overheid, met uitzondering van de koninkrijkstaken.
De Arubaanse overheid kampt zoals gezegd met het schaalnadeel dat zij voor een kleine gemeenschap bijna alle taken moet vervullen die van een staat worden verwacht. Het schaalnadeel wordt ten dele opgevangen door het Statuut voor het Koninkrijk, en de Samenwerkingsregeling met de andere Cari-

90 IMF (2010, p. 3).
91 www.overheid.aw; vgl. CBA (2010, p. 15).
92 AB (2006, nr. 83).
93 Regering van Aruba (2010b, p. 7).
94 IMF (2010); www.overheid.aw.
95 Regering van Aruba (2010a, p. 2).
96 De sociale zekerheid omvat vier verzekeringen, die worden uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank en een aantal voorzieningen, waaronder de Onderstand (bijstand). Drie werknemersverzekeringen, de Ziekteverzekering, Cessantia (voor ontslag buiten eigen toedoen) en de Ongevallenverzekering, komen voor rekening van werkgevers. Er zijn voorts drie volksverzekeringen, de AWW, de Algemene Weduwen- en Wezenverzekering, de Algemene Ziekteverzekering (AZV) en de AOV, de Algemene Ouderdomsverzekering (www.bestuurskundearuba.com/bkpublsoczek.html).

bische Koninkrijksdelen en internationale afspraken. Koninkrijksaangelegenheden omvatten de buitenlandse betrekkingen en de verdediging en voorzieningen als het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Artikel 36 van het Statuut bepaalt dat de landen binnen het Koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen bij binnenlandse aangelegenheden.[97] Binnen dat kader zijn Nederlanders op Aruba actief geweest op het gebied van onder meer de rechtshandhaving (zoals in het Recherche Samenwerkingsteam, het RST, dat mede werd ingesteld naar aanleiding van het rapport 'Met alle Respect'). Daarnaast werkten Nederland en Aruba samen via het *Fondo Desaroyo Aruba* (FDA), een uitvloeisel van het rapport 'Op afstand verbonden' van de Commissie-Biesheuvel.

In het FDA stortten Nederland en Aruba gelden, bestemd voor de financiering van publieke projecten en programma's op Aruba.[98] De middelen staan op een rekening bij de Centrale Bank van Aruba ten name van het Land Aruba. Een speciale stichting FDA en de *Aruba Investment Bank* (AIB) beslissen over de toekenning van middelen en projecten. Nederland was vertegenwoordigd in het FDA-bestuur. Het Fonds werd sinds 2001 met name aangewend voor het bevorderen van deugdelijk bestuur (in het bijzonder de rechtshandhaving, transparantie en verbetering van interne en externe dienstverlening), duurzame economische ontwikkeling, onderwijs en volksgezondheid. De zogeheten 'Arubadeal', liep af in 2009, toen Nederland zijn laatste bijdrage in het ontwikkelingsfonds stortte.[99] Nederland stelde in 2011 geen geld meer ter beschikking voor een nieuw samenwerkingsprogramma met Aruba. Het meerjarenprogramma 2006-2009 was echter nog niet afgerond en Nederland stemde in met verlenging tot 2014 van de uitvoering van het programma met de nog resterende gelden.[100] Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, ondervond de Arubaanse economie vanaf ongeveer 2000 bij herhaling de gevolgen van externe economische ontwikkelingen en dit heeft ook consequenties gehad voor de overheidsfinanciën. Dit lichten we hieronder toe, aan de hand van de informatiememoranda die de AVP-regering in 2010 uitbracht[101] en enkele *Country Profiles* van het International Monetair Fonds (IMF).

Het IMF wees tijdens de regeerperiode van de MEP (2001-2009), en daarna, in opeenvolgende rapporten op enkele structurele uitdagingen voor de Arubaanse economie. Rapporten die vanaf 2005 uitkwamen, op een moment dat

97 Vgl. Croes (2010). Sinds 10-10-2010 luidt het: 'Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.'

98 Het FDA werd op 12 mei 2000 bij notariële akte opgericht door de Minister van Financiën (Bakker, 2000, p. 3).

99 Nederland en Aruba stortten tussen 2000 en 2009 respectievelijk NLG 220 miljoen en Afl. 180 miljoen in het FDA. Daarnaast werd voorzien dat Nederland in tien jaar 270 miljoen gulden zou besteden aan overige activiteiten, zoals de kustwacht en recherchesamenwerking ('Aruba financieel onafhankelijk', *NRC Handelsblad*, 9 maart 2000). Concrete projecten die onder het aandachtspunt deugdelijk bestuur vielen zijn de reorganisatie van het Korps Politie Aruba (KPA) en 'twinning'-projecten, zoals de samenwerking tussen de Nederlandse en de Arubaanse Rekenkamer. Tussen 2005-2007 richtte het FDA zich met negen projecten op de rechtshandhaving, waaronder de versterking van wet- en regelgeving, de vreemdelingendienst (DIMAS), de douane, het KPA, het OM en het MOT (http://fdaruba.com/;www.minbzk.nl/vertegenwoordiging-aruba).

100 Rijksbegroting 2011, hoofdstuk IV (www.rijksbegroting.nl/2011).

101 Regering van Aruba (2010a en 2010b).

de economie zich herstelde van de eerste schokken, zagen als het centrale probleem dat het extensieve groeitraject van de jaren negentig, in het nieuwe millennium niet goed zou zijn vol te houden. De arbeidsmigranten hadden gezorgd voor groei, maar waren laag opgeleid en de arbeidsproductiviteit nam nauwelijks toe; het absorptievermogen in termen van huisvesting en nutsvoorzieningen werd al op de proef gesteld. Verdere groei vereiste dus een intensivering van de economie, mede door diversificatie. Groei bleef nodig omdat, vanwege de vergrijzing, de economie en daarmee staatsfinanciën in toenemende mate onder druk zouden komen te staan.[102] Aruba's kwetsbaarheid voor externe schokken betekende bovendien dat de overheid de staatsschuld moest beperken (om te voorkomen dat zij alleen nog tegen ongunstige condities kon lenen) en een sterke deviezenpositie moest handhaven (om de koppeling van de florin aan de dollar in stand te houden).

De overheid diende volgens het IMF een paar zaken aan te pakken. Om te beginnen pleitte het IMF voor hervorming van het sociale verzekeringsstelsel. De Algemene Ouderdomsvoorziening (AOV) was gebaseerd op een eindloonstelsel en werd in belangrijke mate gefinancierd uit de algemene middelen. Gegeven de vergrijzing voorzag het IMF (2005) op de lange termijn een explosie van de kosten, leidend tot een toename van de staatsschuld van 46% van het Bruto Nationaal Product (BNP) in 2004 naar 253% in 2030. Ook het ambtenarenpensioenfonds diende hervormd te worden. De Algemene Ziektekostenverzekering (AZV) legde eveneens een fors beslag op de Landsbegroting. Het IMF signaleerde in 2005 ook een sterke toename van de loonkosten van de overheid; de MEP-regering had veel mensen in dienst genomen (het aantal ambtenaren groeide volgens het IMF tussen 2001 en 2003 met 10%)[103] en de lonen van laaggeschoolde werknemers bij de overheid lagen ruim boven marktniveau. Dit constateerde in 2007 ook de Arubaanse *National Commission on Public Finance* (NCPF), die daarbij aantekende dat de overheidsinvesteringen met 1,6% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in 2005 juist relatief gering waren. De overheid 'consumeerde' dus vooral.[104] De regering erkende de toename en stelde dat deze het gevolg was van een akkoord met de vakbonden.[105]

102 'With net immigration subsiding, the long-term growth potential will significantly decline, especially if labor productivity trends remain unchanged. In spite of low fertility rates, the continuous inflow of young immigrants has so far kept the share of the working-age population high (…). A recent official study, based on the 2000 Census, however, found that halting immigration would almost immediately lead to rapid population aging. Staff noted that, with an unchanged labor productivity trend, this would lower potential growth to below ½ percent by 2020, putting strong pressure on public finances' (IMF, 2008, p. 12).

103 Namelijk van bijna 3.900 in 2001 naar meer dan 4.200 in 2003. De AVP-regering stelde in 2010 overigens dat de toename in deze jaren 30% zou zijn geweest; zie ook de afwijkende cijfers van het CBS Aruba in hoofdstuk 7, die mogelijk samenhangen met een andere wijze van tellen en classificatie.

104 In 2007 plaatste de NCPF de overheidsuitgaven van Aruba in vergelijkend perspectief: als percentage van het BBP bleken ze iets hoger dan in een vergelijkingsgroep van landen, een groep kleine open economieën in de regio en in Europa. Dit zou met name gelden voor de uitgaven aan overheidspersoneel, waarvan het relatieve beslag op de economie in Aruba in 2005 met ongeveer een kwart boven dat van de vergelijkingsgroep lag (voor Aruba 12,5% tegen 10,2% van het BBP in de vergelijkingsgroep). In absolute termen waren de overheidspersoneelsuitgaven per hoofd van de bevolking in Aruba twee keer zo hoog (NCPF, 2007, p. 7, 70).

105 Men was een loonbevriezing overeengekomen waar dertien dagen verlof tegenover stonden en dat zou hebben geleid tot een behoefte aan meer personeel (IMF, 2005, p. 13).

De richting die de overheidsfinanciën onder de MEP insloegen werd in scherpere bewoordingen aan de orde gesteld. In navolging van het IMF waarschuwde de President van de Nederlandsche Bank voor de dreigende explosie van de staatsschuld. De directeur van de Centrale Bank van Aruba stelde dat er geen reden was om de schuld uitsluitend bij de MEP te leggen: 'In de jaren negentig we al verkouden.[106] Nu hebben we een longontsteking, maar dat komt ook omdat er niets aan gedaan is.'[107]
Aan de inkomstenkant bepleitte het IMF met name het hervormen van het belastingstelsel, door een verschuiving van directe naar meer indirecte belastingen, een punt dat het fonds in 2005, 2008 en opnieuw in 2010 naar voren bracht. Aruba leunde relatief sterk op directe belastingen op kapitaal en geschoolde arbeid, in vergelijking met landen in de regio.[108] Geschoolde arbeid en kapitaal zijn mobiel en zouden Aruba daardoor kunnen gaan mijden.
De MEP-regering kwam in enkele opzichten aan de wensen van het IMF tegemoet. Het pensioenstelsel werd – voor nieuwe leden – in 2005 ten dele hervormd, waarbij de pensioenleeftijd van 55 naar 60 werd opgetrokken. Dit gebeurde in combinatie met een herstructurering van de achterstallige overheidsbijdrage aan de APFA, het pensioenfonds voor ambtenaren en werknemers in dienst van overheids-nv's.[109] Voorts werd met de BBO een indirecte belasting geïntroduceerd.[110] De staatsschuld liep scherp op van 39% in 2000 naar 46% in 2006; daar stond tegenover dat het macro-economisch beleid was versoberd en dat de deviezenreserves op orde waren (in 2008). De staatsschuld zou in 2008 weer iets afnemen. Het IMF bepleitte verdere stappen, waaronder verlaging van de inkomstenbelasting. Op het gebied van institutionele hervormingen bracht de MEP-regering volgens het IMF weinig tot stand, in tegenstelling tot de regeringen van de jaren negentig.[111] Zo was de verzelfstandiging van de Centrale Bank, waarvoor het IMF in 2005 al pleitte, in 2008 opnieuw een aandachtspunt, evenals de verdere hervorming van het pensioenstelsel en de ziektekostenverzekering.[112]

106 Vgl. de zorgen van de Commissies-Aarts (o.a. 1998) ten aanzien van de overheidsfinanciën als besproken in hoofdstuk 3.
107 De directeur stelde dat, sinds hij in 2005 een publicitair offensief begon om de aandacht op de overheidsfinanciën te vestigen, de Centrale Bank Aruba in de media onder politieke druk werd gezet. '(Directeur) voelt zich een roepende in de woestijn. Sinds 1986 heeft de Centrale Bank Aruba zes directeuren versleten en of (het) contract (van deze directeur) volgend jaar wordt verlengd is onzeker. "We spelen hier voetbal op een veld zonder lijnen. Het politieke spel laat niet toe dat je genoeg kracht kan zetten om lijnen te trekken." ('Aruba: voetbal op een veld zonder lijnen' en 'Financiën Aruba op kritiek punt', *NRC Handelsblad*, 27 mei 2006).
108 Het hoogste tarief inkomstenbelasting was 58% tegen 34% gemiddeld in de regio (IMF, 2008, p. 12).
109 Vgl. NCPF (2007).
110 Het mogelijk inflatoir effect was volgens het IMF in 2008 beperkt gebleken, mede door belastingverlaging op andere terreinen, maar in 2010 sprak het IMF niettemin van 'the BBO's distortionary cascading effects that are partly responsible for the BBO's unpopularity' (IMF, 2010, p. 12; vgl. IMF 2008, p. 13).
111 In 2005 stelde het Fonds dat 'renewed efforts are needed to further improve the quality of public institutions. Aruba's impressive development in the 1990s is largely due to its early efforts to create high-quality public institutions, but scant progress has been recorded recently'(IMF, 2005, p. 5).
112 In de periode 2001-2008 gaf de overheid het meest uit aan gezondheidszorg (gemiddeld 22,8%) waarvan in 2008 bijna driekwart aan (eind)consumptie in de vorm van medicijnen en behandelingen (CBS, 2008b, p. 8).

Zoals bleek trof de economische crisis die in de tweede helft van 2008 inzette Aruba zwaar. Het toerisme liep sterk terug, de economie kromp en de werkloosheid nam snel toe. De inflatie sprong met 7%-punt naar 9%, mede door gestegen energie- en voedselprijzen; toen die weer daalden, trad deflatie in.[113] Tijdens de recessie beperkten banken hun kredietverlening, maar de rente bleef hoog; het IMF plaatste vraagtekens bij de mate van concurrentie op de financiële markt.[114] Door wat het IMF het 'prudent fiscal policy' van het afgelopen decennium noemde was de staatsschuld, 40 tot 45% van het BNP, beperkt gebleven; daar speelden ook incidentele meevallers een rol bij, zoals een betaling ter grootte van 4% van het BNP door Nederland in verband met de afhandeling van de deelneming in het Plant Hotel.[115] Het IMF meende ook dat Aruba's toeristenindustrie competitief was gebleven en in vergelijking met andere landen in de regio, zelfs iets sterker was geworden. Niettemin erfde de AVP-regering in 2009 de problemen rond de pensioen- en ziektekostenstelsels, werd zij geconfronteerd met de sluiting van de raffinaderij en moest zij hier een oplossing voor zoeken binnen de context van een verslechterde financiële positie van de overheid.
Zoals zij in haar regeringsprogramma aankondigde, ondernam de AVP-regering een aantal initiatieven. Zij haalde de banden met Nederland aan die onder de MEP-regering sterk waren bekoeld;[116] het Koninkrijk ondersteunde Aruba bij het terughalen van KLM en Carnival Cruiselines naar Aruba. Ook sloot de nieuwe regering zoals bleek een schikking met Valéro die tot heropening van de raffinaderij leidde, en die een sterke impuls betekende voor zowel de schatkist als de werkgelegenheid. Om, zoals zij uiteenzette, de bedrijvigheid te stimuleren en de koopkracht op peil te houden, halveerde de regering de BBO en verhoogde zij de onderstand. Tevens werd een groot stadsvernieuwingsproject opgesteld dat moest bijdragen aan de kwaliteitsimpuls die de Arubaanse economie nodig had.[117]
Een binnen de gepolariseerde context van de Arubaanse maatschappij opmerkelijk initiatief van de regering was wat de Sociale Dialoog is gaan

113 IMF (2010).
114 Behalve op de koppeling van de florin aan de dollar was het monetaire beleid gebaseerd op de instelling van kredietplafonds voor de particuliere sector. In 2010 stapte de Centrale Bank Aruba over op een systeem waarbij de banken reserves aan moesten houden. Het IMF verwelkomde deze stap, maar wees op de noodzaak van flankerend adequaat bankentoezicht (IMF, 2010).
115 Zie ook hoofdstuk 6. Tegenwoordig wordt dit hotel gerund door Marriott. Over de verdeling van de opbrengst ontstond een geschil tussen de MEP-regering en Nederland, dat een deelneming in het hotel had. Aruba eiste een groter deel van de opbrengst dan Nederland bereid was te betalen. In september 2008 kwam er een oplossing die eruit bestond dat Nederland aan Aruba € 108,8 mln. beschikbaar stelde (€ 87,5 mln van de verkoopopbrengst uit de deelneming en de terbeschikkingstelling door Nederland van gereserveerde schuldsaneringsmiddelen voor 2008 en 2009, totaal € 21,3 mln.). Van het genoemde bedrag zou € 10,6 mln. worden aangewend ter compensatie van de betalingsachterstanden van Aruba aan Nederland. Afgesproken werd voorts dat het resterende bedrag van circa € 98,2 mln. door Aruba uitsluitend zou worden aangewend voor investeringen en schuldsanering ('Memorandum of Understanding verdeling opbrengsten Plant Hotel', 30 september 2008; zie ook 'Brief aan Tweede Kamer over verdeling opbrengst verkoop Plant Hotel', *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 IV nr. 4 en 'Ondertekening Akkoord Plant Hotel', gearchiveerd persbericht, z.d., www.overheid.aw; zie ook 'Eindelijk akkoord over Plant Hotel', Radio Nederland Wereldomroep, 30 september 2008, http://static.rnw.nl/migratie/antilliaans.caribiana.nl).
116 Zie hoofdstuk 6.
117 Regering van Aruba (2010b).

heten. Binnen de Sociale Dialoog kwamen overheid, werkgevers en werknemers in augustus 2010 een aantal hervormingen overeen die de structurele problemen bij de financiering van de sociale zekerheid moesten terugdringen. Zo werd de APFA sterk versoberd, door van een eindloon- naar een middenloonstelsel over te stappen en de pensioenleeftijd van 55 naar 60 jaar op te trekken. Voorts werden de AOV-premies verhoogd. Ook voor de AZV, waarvan de tekorten die de overheid moest aanvullen tot 3% van het BNP waren opgelopen, kwamen de Dialoog-partners een premieverhoging overeen. Binnen de context van de Sociale Dialoog realiseerde de regering ook een versobering van de pensioenregeling voor bewindslieden en Statenleden. Konden bewindslieden onder de oude regeling met 45 jaar en Statenleden op hun vijftigste met pensioen, dat werd nu 60 jaar; ook werd het mes gezet in toelagen en de mogelijkheid pensioen te stapelen. De Sociale Dialoog werd na augustus voortgezet.[118]

De AVP-regering wist dus vanaf 2009 diverse zaken aan te pakken die al geruime tijd op een oplossing wachtten. Het IMF was over met name de Sociale Dialoog positief, maar zag ook risico’s in de stimuleringsmaatregelen. Regering en IMF waren het erover eens dat het begrotingstekort, dat in 2010 opliep tot bijna 7%, op termijn niet houdbaar was; in 2011 zou de staatsschuld oplopen naar 54% en zonder nadere maatregelen in 2015 verder stijgen naar 65%.[119] De halvering van de Belasting over Bedrijfsomzetten (BBO) betekende een sterke en structurele financiële aderlating; de regering zag daarom, binnen de context van de Sociale Dialoog, af van haar plan de BBO in 2011 geheel af te schaffen. Het IMF leek nog niet overtuigd van de economische kwaliteitsimpuls die de regering verwachtte van de versterking van de infrastructuur[120] en van voornemens tot kostenbesparing bij de overheid, waarvoor de marges niet groot zouden zijn. Aruba zou er volgens het IMF goed aan doen aan de inkomstenzijde de financiën verder te versterken, zoals door de invoering van een soort BTW, toegesneden op Aruba’s specifieke situatie.[121] Het IMF verwachtte voor 2011 verder herstel, bij een economische groei van 7,1%. In daarop volgende jaren zou de groei naar verwachting uitkomen tussen de 1,5 en 2% op jaarbasis.[122]

118 Regering van Aruba (2010b); IMF (2010).
119 Regering van Aruba (2010b, p. 13).
120 ‘The authorities emphasized that a cornerstone of their fiscal adjustment strategy was to create the conditions for higher and higher-quality growth. Pivotal was an infrastructure investment program envisaged for 2011–13 that encompasses road construction projects and the relocation of Aruba’s commercial port. Financing is envisaged to come largely from government owned enterprises or from the private sector through private-public partnerships (PPPs), with no financial burdens for the central government budget. The government argued that the program would not only provide a temporary boost to activity but also remove bottlenecks that currently impede long-term growth. Staff noted that the returns of such programs were inherently uncertain, and cautioned against basing longer-term fiscal projections on optimistic growth forecasts. Moreover, possible contingent fiscal liabilities should be minimized and monitored carefully’ (IMF, 2010, p. 10).
121 IMF (2010, p. 10-11, 16).
122 IMF (2010, p. 25).

4.3 Concluderend

Voor de ontwikkelingen in de Arubaanse economie en overheidsfinanciën – de tweede onderzoeksvraag – lijkt in grote lijnen nog te gelden wat Aarts in 1998 constateerde: de economie is redelijk robuust, maar de overheidsfinanciën zijn tamelijk zwak. Als kleine open economie profiteerde Aruba van de internationale arbeidsdeling, door het ontwikkelen van de toeristenindustrie, maar was het ook relatief kwetsbaar voor externe schokken.
Het is geen automatisme dat landen een open economie hebben, zoals ook wel blijkt uit het verschil in de economische politiek van Aruba en de voormalige Nederlandse Antillen. De eerste regering na de Status Aparte, het kabinet-Henny Eman I, voerde een opendeurpolitiek voor buitenlandse arbeidskrachten en investeringen, die bijdroeg aan een krachtige economische ontwikkeling die Aruba tot één van de meest welvarende landen in de Caribische regio maakte. De regeringen uit de eerste vijftien jaar van de Status Aparte hebben dit beleid voort weten te zetten. In deze zin was het beleid van de Arubaanse overheid zonder meer effectief te noemen. Niettemin waren er in deze periode en daarna ook ontwikkelingen die op de langere termijn de overheidsfinanciën onder druk zouden zetten: de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid dat sterk op overheidsbijdragen leunde en de groei van het ambtenarenapparaat. Binnen de context van een vergrijzende bevolking en afnemend perspectief op verdere extensieve groei, stelde het IMF bezuinigingen en institutionele ingrepen voor in de sociale zekerheid, die een onbeheersbaar worden van de staatsschuld moesten voorkomen. Ook diende de overheid haar belastingbasis te versterken en daarbij minder te steunen op directe en meer op indirecte belastingen. De AVP-regering die in 2009 aantrad, zette met de Sociale Dialoog stappen op weg naar hervorming van de sociale zekerheid.

5 De relatie tussen Staten en regering

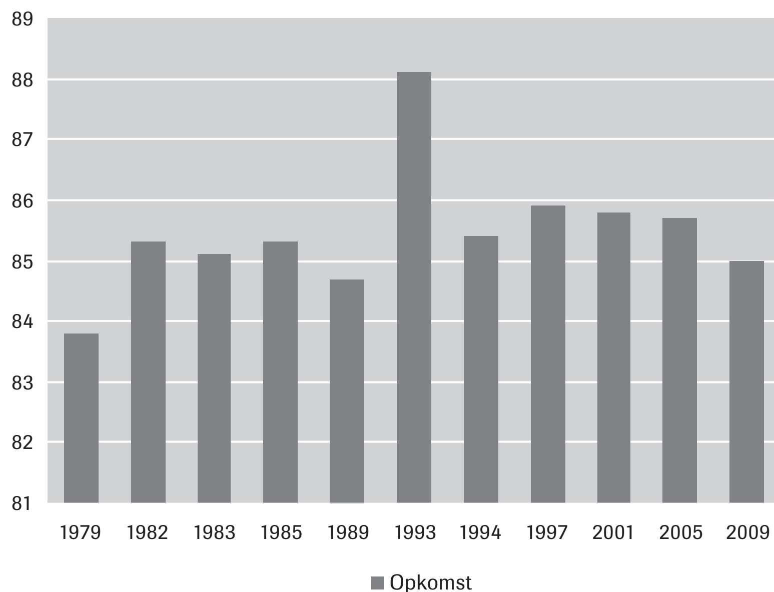
De Staten zijn medewetgever en controleren de regering. Bij de wijze waarop de Staten hun controlerende taak vervulden, waren begin 2009 vragen gerezen. Een mogelijke oorzaak van de stand van zaken zag de toenmalige Staatssecretaris van BZK in de 'polarisatie' tussen politieke partijen in Aruba. Deze zou bijdragen aan een voortduren van de monistische verhoudingen waar ook Calidad in 1997 al de aandacht op vestigde.[123] In dit hoofdstuk gaan wij na hoe de Staten hun controlerende taak vervullen. De taak van medewetgever komt in deze context ook aan bod. In dit hoofdstuk behandelen wij dus onderzoeksvraag 3: hoe functioneren de Staten ten opzichte van de regering in vergelijking met de situatie in het verleden? We beantwoorden deze vraag in een paar stappen. Eerst brengen we de politieke verhoudingen in Aruba door de jaren heen in kaart, aan de hand van een beschrijving van de opkomst bij verkiezingen, het partijpolitieke landschap, stembusuitslagen en kabinetten. Vervolgens zoomen we in op de controlerende rol van de Staten in de onderzoeksperiode. Dit doen we langs twee lijnen, uit te werken in de paragrafen 5.1 en 5.2. Eerst gaan wij in op enkele procedureel-organisatorische aspecten van de controlerende rol van het parlement. Aansluitend kijken wij in paragraaf 5.2 en 5.3 naar aspecten van het feitelijk gebruik door de Staten van hun bevoegdheden. We belichten informele instituties van het Arubaanse politieke bedrijf, die van invloed zijn op de wijze waarop Statenleden hun controlerende bevoegdheden inzetten; polarisatie is daar een aspect van. In een afsluitende paragraaf (5.4) geven wij een voorlopig antwoord op de onderzoeksvraag door na te gaan in welke richting de controlerende taak van de Staten zich lijkt te hebben ontwikkeld in de onderzoeksperiode.

5.1 Politieke partijen, verkiezingsuitslagen en kabinetten

Aruba is een parlementaire democratie. Verkiezingen vinden plaats om de vier jaar en de kiezersgunst bepaalt de samenstelling van Staten en regering; de Staten tellen 21 leden. Zoals aangegeven kent Aruba slechts één bestuurslaag en worden er alleen parlementsverkiezingen georganiseerd. De opkomstpercentages liggen bijna altijd boven de 85% (zie figuur 5).

123 Croes et al. (1997, p. 45-46, 50).

Figuur 5 Opkomstpercentage verkiezingen, 1979-2009



Bron: CBS Aruba (2009, p. 28)

Vóór 1986 kozen de burgers van Aruba de Eilandsraad, die met de Status Aparte overging in de Staten. Sedert een aantal jaren stemmen de meeste kiezers of op de 'groene partij' (de Arubaanse Volkspartij AVP) of op de 'gele' (de Movimiento Electoral di Pueblo MEP). De AVP is opgericht in 1942 en in 1948 zette de partij de afscheiding van de Nederlandse Antillen op de politieke agenda. De MEP ontstond in 1971 uit een afscheiding van de AVP. Vóór 1971 was de *Partido Patriotico Arubano* (PPA), die in 1949 van de AVP was afgescheiden, de traditionele concurrent van de AVP. De PPA verdween in 2005 uit de Staten (zie tabel 2).

Tabel 2 Verkiezingsuitslagen Aruba, in zetels, 1993-2009[a]

Partij	1985	1989[b]	1993	1994	1997	2001	2005	2009
MEP	8	10	9	9	9	12	11	8
AVP	7	8	9	10	10	6	8	12
PDR	-	*	-	-	-	-	-	1
PPA	2	1	1	-	-	2	-	-
ADN	2	1	1	-	-	-	-	-
OLA	-	*	1	2	2	1	-	-
PDA	2	*	-	-	-	-	-	-
MPA	-	*	-	-	-	-	1	-
RED	-	*	-	-	-	-	1	-
Zetelaandeel AVP + MEP	71%	86%	86%	90%	90%	86%	90%	95%

a Alleen partijen die ten minste eenmaal in de Staten vertegenwoordigd waren staan in het overzicht. De volledige namen van de kleine partijen luiden als volgt: PDR: *Partido Democracia Real*, PPA: *Partido Patriotico Arubano*, ADN: *Accion Democratico Nacional*, OLA: *Organisashon Liberal Arubano*, PDA: *Partido Democratico Arubano*, MPA: *Movimiento Patriotico Arubano* en RED: geen afkorting (www.historiadiaruba.aw).
b Bij de uitslag van 1989 ontbreekt een zetel in het overzicht. Bij de kleine partijen staat daarom een '-.'
Bron: 1993-2005: CBS Aruba (2009, p. 28); 1985, 1989 en 2009: www.historiadiaruba.aw

Volgens het wetenschappelijk bureau van de AVP, Fesca,[124] hadden Arubaanse politieke partijen geen uitgesproken ideologische basis zoals partijen in Europa die (traditioneel) hebben, iets wat ook in Calidad werd geconstateerd.[125] Toch laten zich inhoudelijke verschillen aanwijzen. De AVP ziet zich als een christendemocratische partij en is een zusterpartij van het CDA.[126] De MEP ziet zich zelf als sociaaldemocratisch.[127] De MEP werkt niet samen met een zusterpartij in Nederland. De MEP was een sterk pleitbezorger van de Status Aparte en Arubaanse autonomie.[128]
De MEP (en voorheen de PPA) die zich zoals aangegeven afscheidde van de AVP, lijkt zich te hebben willen profileren als anti-establishmentpartij – tegen Nederlandse bemoeienis. De regering Eman III nam eind jaren negentig het initiatief om naar aanleiding van het Koninkrijkssymposium over het onderwerp, de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van bestuur in te stellen. Ook publiceerde Fesca in 2003 over het functioneren van de Staten en organiseerde het een symposium over dit onderwerp. De AVP besteedde in zijn partij- en regeringsprogramma 2009-2013 een hoofdstuk aan het onderwerp 'betrouwbaar bestuur'. Daarin verwijst zij naar de bevindingen in het rapport Calidad en van Fesca. We kunnen vaststellen dat de regering Henny Eman III niet alleen de bereidheid uitsprak alle aanbevelingen van Calidad over te

124 De andere partijen hebben geen wetenschappelijk bureau.
125 Fesca (2003a, p. 8). Fesca staat voor Fundacion Estudionan Social Cristian Aruba.
126 AVP (2009).
127 Aldus een MEP-politicus, een oud-politicus, een ambtenaar en Fesca (2003a, p. 8).
128 Ambtenaren en respondenten van buiten de regering.

nemen, maar deze voor een deel ook realiseerde (zie paragraaf 5.2).[129] In het regeerprogramma van de MEP voor 2001-2005 werd ook een passage over de kwaliteit van bestuur opgenomen, maar met de aanbevelingen uit Calidad die in 2001 nog niet waren gerealiseerd, deden de MEP-regeringen vrijwel niets.[130]

Naast de MEP en de AVP hebben op Aruba door de jaren heen verschillende kleine partijen een aandeel in de landspolitiek en soms in de regering gehad. Sommige kunnen als programmapartij worden geduid. Zo is er de PDR[131] van de heer Bikker en de RED van de heer Lampe. De RED heeft van deugdelijk bestuur een politiek thema gemaakt, maar verdween in 2009 uit de Staten.[132]

Van 1975 tot 1985 domineerde de MEP onder leiding van Betico Croes de Eilandsraad. Bij de verkiezingen van november 1985 verloor zij echter fors en ging van dertien naar acht zetels. Daardoor trad met het ingaan van de Status Aparte een coalitieregering aan onder leiding van Henny Eman van de AVP. Voor een overzicht van de achtereenvolgende regeringen zie tabel 3.

Tabel 3 Regeringen van het Land Aruba, 1986-2009

Periode	Regering	Regeringspartijen
1986-1989	Henny Eman I	AVP-PDA-ADN-PPA
1989-1993	Nelson Oduber I	MEP-ADN-PPA
1993-1994	Nelson Oduber II	MEP-ADN-PPA
1994-1997	Henny Eman II	AVP-OLA
1998-2001	Henny Eman III	AVP-OLA
2001-2005	Nelson Oduber III	MEP
2005-2009	Nelson Oduber IV	MEP
2009-heden	Mike Eman I	AVP

Bron: www.historiadiaruba.aw

Andere partijen dan de MEP en de AVP spelen in de verkiezingsuitslagen al geruime tijd een ondergeschikte rol. Sinds 2001 leveren zij geen ministersposten meer. De verkiezingsstrijd gaat vooral tussen de 'grote twee' en elk van deze heeft enkele malen een regering mogen vormen. Regeringen zijn stabiel in de zin dat zij hun regeerperiode meestal vol kunnen maken.

129 In bijlage 7 geven wij een overzicht van de realisatie van de voornaamste aanbevelingen. Het geheel overziend, zijn sinds het verschijnen van het rapport Calidad ten tijde van het kabinet-Eman III verschillende maatregelen ter versterking van de staat van bestuur getroffen, maar sommige initiatieven haalden het niet. Tijdens de kabinetten Oduber III en Oduber IV (2001-2009), kwam alleen nog het Landsbesluit overdracht disciplinaire strafbevoegdheid aan diensthoofden tot stand. De partijfinanciering, de verzelfstandiging van de ARA, de subsidieverlening, de openbaarheid van nevenfuncties van ambtsdragers en de Lv BIBOB zijn tot dusver niet geregeld.

130 Ibid. Het regeerprogramma van de MEP ging in op dualisme en het functioneren van de Staten, transparantie en beheersing van de omvang van het overheidsapparaat (2001, p. 1). Het regeerprogramma voor de periode 2005-2009 hebben we niet kunnen traceren.

131 De website van de PDR was in februari 2011 nog onder constructie (http://democraciareal.com).

132 Zie Fesca (2003a, p. 9), de website van de RED en interviews met respondenten van buiten de regering.

5.2 De Staten van Aruba als waarborginstitutie

Een belangrijke taak van de Staten is het controleren van de regering. Het functioneren van de Staten (en de democratie in het algemeen) is, wat de formele instituties betreft, geregeld in de bepalingen die de staatsinrichting van Aruba vormgeven en in het Reglement van orde voor de Staten. De staatsinrichting vertoont grote overeenkomsten met die van Nederland en andere parlementaire democratieën en we volstaan daarom met beknopte beschrijving daarvan in bijlage 3. Bijzonderheden van de staatsinrichting hangen samen met de positie van het Land binnen het Koninkrijk en komen in de Arubaanse 'grondwet', de Staatsregeling, vooral tot uitdrukking bij de inrichting van de rechterlijke macht. Verder kent Aruba bijvoorbeeld geen Eerste Kamer en heeft het maar één bestuurslaag. Daarnaast geven informele instituties volgens Haan een 'geheel eigen invulling aan de formele instituties'.[133] Formele instituties staan centraal in de huidige paragraaf, de informele instituties komen aan bod in paragraaf 5.3.

5.2.1 Institutionele waarborgen

Bij de formele instituties gaat het hier om een aantal bekende rechten die het parlement ten opzichte van de regering heeft: het recht van initiatief en van amendement, het individuele vragenrecht, het recht van interpellatie, het budgetrecht (om begrotingen van het Land goed te keuren of af te wijzen) en het recht van enquête (zie paragraaf 5.3). Om zijn controlefunctie waar te kunnen maken moet een volksvertegenwoordiging een zekere distantie bewaren tot de regering die zij controleert. Hoofdstuk V van de Staatsregeling bepaalt dat de regering samen met de Staten landsordeningen vaststelt. De regering dient ontwerp-Landsverordeningen bij de Staten ter goedkeuring in. Omdat begrotingen van de departementen bij landsverordening worden vastgesteld, krijgt het budgetrecht mede gestalte via de taak van medewetgever.

Het Reglement van orde voor de Staten regelt de wijze waarop de Staten vergaderen. Het Reglement bepaalt de te volgen werkwijze bij mondelinge of schriftelijke vragen aan ministers, de interpellaties, de vaste commissies, de samenstelling van de commissies, enzovoorts. De Statenvoorzitter ziet toe op de naleving van het reglement. De plenaire vergaderingen van de Staten zijn openbaar en daarmee voor iedereen toegankelijk. De notulen zijn openbaar[134] en debatten zijn sinds 2010 online terug te zien op de website van de

133 Haan (1998, p. 144).
134 De duur van de Statenvergaderingen varieert sterk, in het zittingsjaar 2003-2004 bijvoorbeeld tussen vijftien minuten en 83 uur. Zie www.parlamento.aw.

Staten.[135] Ministers hebben toegang tot Statenvergaderingen.[136] Vergaderingen van de centrale commissie en van de vaste en bijzondere commissies[137] zijn niet openbaar. De notulen van deze commissies zijn evenmin openbaar, maar worden wel beschikbaar gesteld aan andere Statenleden.
Alhoewel Statenleden formeel zonder last en ruggespraak hun stem in de Staten uitbrengen, is, zoals ook elders vaak het geval is, de opstelling van hun partij bepalend voor het stemgedrag. Politieke partijen beïnvloeden dus mede de wijze waarop Statenleden hun functie uitoefenen. Het rapport Calidad adviseerde in 1997 om de organisatie van politieke partijen wettelijk te regelen, wat gebeurde in 2001, met de invoering van de Landsverordening Politieke Partijen. Deze Lv bepaalde dat partijen verenigingen met rechtspersoonlijkheid moeten zijn, op te richten bij notariële akte.[138] De Landsverordening Politieke Partijen stelt ook eisen aan de statuten, onder meer dat deze bepalingen bevatten inzake de geldmiddelen en het beheer daarvan. Calidad adviseerde in dit verband het regelen van de financiering van partijen, maar dat was begin 2011 nog niet gerealiseerd.

5.2.2 Institutionele restricties aan de waarborgfunctie

Is de controlerende en medewetgevende taak van de Staten gewaarborgd in diverse bepalingen, in enkele opzichten stellen procedures grenzen aan de bevoegdheden van Statenleden. In een studie uit 2003, 'De Staten van Aruba op weg naar volwassenheid',[139] van Fesca komen deze restricties aan bod:[140]

– De Staten zijn niet volledig autonoom bij het vaststellen van de eigen begroting.[141] Zij leggen een basisraming voor aan de Minister van Algemene Zaken. Deze minister heeft formeel het recht om wijzigingen in de begroting van de Staten aan te brengen.[142]
– De spreektijd van Statenleden is beperkt in vergelijking met die van ministers. Ministers hebben onbeperkte spreektijd.
– Statenleden mogen ministers niet onderbreken.
– De voorzitter en ondervoorzitter van de Staten worden op voordracht van de Staten door de regering benoemd. Een gevolg hiervan is, aldus Fesca, dat deze benoeming inzet wordt van formatiebesprekingen.

135 www.parlamento.aw. De site biedt onder andere foto's en e-mailadressen van alle Statenleden, een globale beschrijving van de taken, bevoegdheden en werkwijze; overzichten van Statencommissies en hun samenstelling en een overzicht van oud-voorzitters met foto. De website heeft een zoekfunctie en bevat een overzicht van alle stukken – vragen, (concept)landsverordeningen, moties, notulen, amendementen. Veel stukken gaan overigens niet verder terug dan tot 2008. Overzichten van werkzaamheden gaan terug tot zittingsjaar 2001-2002. Niet alle stukken uit de periode 2005-2007 staan op de site. Ondanks dat er links voor bestaan, konden we stukken vanaf 2010 niet traceren.
136 Ingevolge III.18 van de Staatsregeling.
137 De vaste commissies zijn globaal ingedeeld naar ministerie. De bijzondere commissies zijn van tijdelijke aard en worden door de Staten ingesteld om onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp (Fesca, 2003a, p. 25; website Staten van Aruba, www.parlamento.aw).
138 AB 2001 nr. 96.
139 Fesca (2003a).
140 Vgl. Koolman (2011, p. 126-128).
141 Sinds 2000 kunnen de Staten, de ARA en de RvA bij initiatief-Lv hun eigen begroting indienen.
142 Fesca (2003a, p. 22-23).

– Ook de benoeming van ondersteunend personeel (van de griffie) is niet in handen van de Staten maar van de regering.[143] Wel kunnen Statenleden zelf eventuele fractiemedewerkers benoemen.

De restricties, zoals die aan de spreektijd, zijn deels van procedurele aard, maar andere raken de zelfstandigheid van de Staten, zoals waar het gaat om de goedkeuring van de begroting en de benoemingen van voorzitter en ondervoorzitter. Beperkingen aan de zelfstandigheid kunnen gevolgen hebben voor de vervulling van de controlerende rol.
De Staten bepalen als medewetgever hun eigen bezoldiging. Deze (en ook die van ministers) was tot voor kort riant te noemen.[144] Bij een beoordeling van het belonings- en pensioenstelsel voor Staten- en regeringsleden gebruikte de ARA in 2005 kwalificaties als ‘onrechtmatig’, ‘onredelijk’ en ‘onbillijk’.[145] Statenleden kregen een volledig pensioen na twaalf jaar dienst (en 25% daarvan bij drie jaar dienst).[146] De pensioengerechtigde leeftijd lag voor Statenleden bij 50 en voor ministers bij 45 jaar. In december 2010 gingen de Staten akkoord met een initiatief van de AVP-regering om de arbeidsvoorwaarden te versoberen; zo werd onder meer de pensioenleeftijd opgetrokken naar 60 jaar voor zowel ministers als Statenleden.[147] De stemming over de versobering leidde tot een scheuring in de fractie van de grootste oppositiepartij, de MEP, die tegen het voorstel was. Twee MEP-leden steunden de regeringsplannen en werden daarop uit de fractie gezet en geroyeerd als lid. De steun van deze leden bezorgde de versoberingsplannen de vereiste twee derde meerderheid.[148]
Partijfinanciering is in iedere democratie een gecompliceerde kwestie.[149] De controle door volksvertegenwoordigers kan verzwakken indien zij afhankelijk zijn van geldschieters die een belang hebben bij kwesties waarover gestemd wordt. In Aruba poogde het AVP-OLA-kabinet Eman III de partijfinanciering te regelen en legde daartoe in juli 2001 een ontwerp-Landsverordening tot

143 Fesca (2003a, p. 27).
144 Croes et al. (1997) pleitten in Calidad voor openbaarmaking van de vermogenspositie van Statenleden.
145 ‘De uitbetaling van pensioenen en overbruggingstoelagen aan politieke gezagsdragers geschiedt niet altijd rechtmatig. Naar het oordeel van de Rekenkamer worden in verscheidene gevallen door de opeenstapeling van pensioenen en overbruggingstoelagen de normen van redelijkheid en billijkheid overschreden’ (ARA 2005b p. 71).
146 Twee respondenten van een waarborginstitutie en vanuit het maatschappelijk middenveld.
147 Landsverordening voorzieningen politieke ambtsdragers (ZJ-2010-2011-697). Het initiatief hing samen met het overleg van de regering in het kader van de Sociale Dialoog.
148 ‘MEP eist zetels Lopez-Tromp en Wyatt-Ras terug’, *Amigoe*, 21 december 2010.
149 Zo ook in Nederland, dat in 2008 door de *Group of States against Corruption* (GRECO) van de Raad van Europa op de vingers werd getikt over de wijze van regulering in de Wet Subsidiëring Politieke Partijen (van 1999). De GRECO stelde dat het publiek onvoldoende toegang heeft tot informatie over de financiering van politieke partijen; adequaat toezicht en sancties ontbraken (GRECO, 2008; vgl. Nehmelman en Dragstra, 2010, p. 87). Medio 2010 concludeerde GRECO dat de voortgang bij de implementatie van de aanbevelingen teleurstelde. In februari 2011 verscheen opnieuw een kritisch rapport, ditmaal van de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer. Volgens de Rekenkamer laat een nieuwe wettelijke regeling al jaren op zich wachten. In reactie op de inventarisatie van de Rekenkamer stelde de minister van BZK dat hij het reeds voorbereide wetsvoorstel zal bekijken en zich zal inzetten voor spoedige indiening (‘Nieuwe wettelijke regeling voor financiering van politieke partijen laat lang op zich wachten’, Persbericht Algemene Rekenkamer, 17 februari 2011, ter gelegenheid van de publicatie van een inventariserend onderzoek *Financiering politieke partijen* (www.rekenkamer.nl)); *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32 634, nr. 2).

wijziging van de Landsverordening politieke partijen voor aan de Raad van Advies. De raad oordeelde echter negatief over dit ontwerp, dat zij te rigide achtte.[150] De MEP-regeringen ondernamen in de periode 2001-2009 geen poging het wetsvoorstel nieuw leven in te blazen, ook niet na vragen hierover van de zijde van de toenmalige voorzitter (en huidige premier) van de grootste oppositiepartij AVP.[151] In haar regeringsprogramma 2009 stelde de AVP dat 'de Landsverordening Financiering Politieke Partijen (…) zo snel mogelijk aan de Staten [dient] te worden aangeboden en behandeld'.[152]
De vermogenspositie, nevenfuncties en zakelijke belangen als burger kunnen eveneens van invloed zijn op de wijze waarop Statenleden (en bestuurders) invulling aan hun ambt geven. Het rapport Calidad bevatte de aanbeveling een openbaar register aan te leggen van de nevenfuncties en vermogenspositie van Statenleden. Deze aanbeveling is begin 2011 nog niet gerealiseerd, maar een lid van AVP-fractie ondernam hiertoe in december 2010 wel een initiatief.[153]

5.2.3 Andere randvoorwaarden

Naast institutionele restricties kunnen er ook andere beperkingen zijn in de controlerende taken van een parlement. Voor het parlement in de kleine Arubaanse samenleving geldt evenzeer als voor de regering dat het alle wetgeving en beleid moet beoordelen die niet tot de Koninkrijkstaken behoren. Dit stelt hoge eisen aan het expertiseniveau van de eenentwintig Statenleden. Het commissiestelsel van de Staten brengt een zekere specialisatie aan in de werkzaamheden van Statenleden. Sinds eind 2009 zijn er dertien vaste en vijf bijzondere commissies.[154] Elke vaste commissie bestaat uit negen statenle-

150 'De Raad acht het niet verstandig dat vanuit een situatie waarbinnen de partijen geen enkele wettelijke richtlijnen op dit gebied kennen wordt toegewerkt naar een rigide situatie. Kortom: van het ene uiterste naar het andere. De Raad vraagt zich af welk doel eigenlijk hiermee wordt nagestreefd? De Raad acht het niet uitgesloten dat een te rigide en beperkende regeling op dit gebied eerder de illegaliteit dan de integriteit in de hand zal werken.' Te rigide vond de Raad onder meer de artikelen 'die aan een ieder inzage verlenen over de financiële administratie van politieke partijen' (Raad van Advies Aruba, brief aan de Gouverneur, d.d. 24 juli 2001 kenmerk 265-00). Volgens respondenten uit de AVP bleef een regeling van de partijfinanciering vervolgens uit vanwege onwil bij coalitiepartner OLA.

151 In een brief van 27 oktober 2005 attendeerde de fractieleider van de AVP de toenmalige premier op een eerdere brief van de AVP van 26 april 2004 'waarin wij aangaven er voorstander van te zijn dat het wetgevingsproces ten aanzien van [de ontwerp-Lv Financiering politieke partijen] zo spoedig mogelijk wordt voortgezet' en verzoekt om toezending van het concept-advies van de Raad van Advies. Daarop stuurde de Minister-president het concept-advies naar de voorzitter van de Staten, maar hij ging in zijn begeleidende brief niet in op de wens het wetgevingsproces voort te zetten (Brief Minister President aan de Voorzitter van de Staten d.d. 28 oktober 2005).

152 AVP (2009, p. 16).

153 'Regeling voor Statenleden met baan buiten parlement', *Amigoe*, 16 december 2010.

154 Website van de Staten, www.parlamento.aw. De verschillende vaste commissies behandelen: huishoudelijke aangelegenheden; landsuitgaven; volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu; rijkswetten, verdragen en buitenlandse betrekkingen; welzijnszaken, familieaangelegenheden, jeugdzaken en volksgezondheid; onderwijs; interparlementaire contacten, rijksaangelegenheden, Europa en Suriname; justitiële aangelegenheden en verzoekschriften; financiële en economische aangelegenheden; verkeer, vervoer en communicatie; toerisme; sport, lichamelijke opvoeding en recreatie; Overheids-nv's en nutsbedrijven. De vijf bijzondere commissies buigen zich over de verzelfstandiging Staten van Aruba (9 leden), het wapen Staten van Aruba (5 leden), de innovatie- en communicatievoorziening (6 leden), de wijziging Staatsregeling van Aruba (8 leden) en obesitas (7 leden). De commissies van eerdere jaren (m.u.v. 2004-2007) zijn in jaaroverzichten terug te vinden.

den (excl. griffier), met uitzondering van de commissies ‘huishoudelijke aangelegenheden’ en ‘landsuitgaven’ (elk vier Statenleden). Voor de vaste commissies zijn er zeven verschillende griffiers. Elk Statenlid zit in verschillende commissies (en het enige lid van de PDR zit in alle commissies). De brede inhoudelijke kennis die dit van Statenleden vraagt, zou volgens Fesca niet bij iedereen aanwezig zijn.[155]
Volgens Fesca nam rond 2003 de werklast van Statenleden alleen maar toe,[156] terwijl de wetgevingstechnische ondersteuning van fractiespecialisten of de griffie om de werklast het hoofd te bieden, onvoldoende zou zijn.[157] In de praktijk riepen specialisten volgens Fesca de hulp in van de Directie Wetgeving, maar dit is niet meer toegestaan. Volgens een hogere ambtenaar dient tegenwoordig alle contact via de minister te lopen.[158] Dit borgt de onafhankelijkheid van Statenleden, maar kan tevens de behoefte aan vaktechnische ondersteuning hebben vergroot.
Regeringen hebben in de meeste samenlevingen vaak een informatievoorsprong op het parlement, maar hebben ook een informatieplicht. Een regering beschikt over een ambtelijk apparaat dat specialistische kennis heeft van de verschillende beleidsterreinen en dat veelal over meer middelen en instanties beschikt om onafhankelijke expertise te verkrijgen dan het parlement. Een deel van de informatie deelt de regering op grond van een wettelijke verplichting of op verzoek met de volksvertegenwoordiging. Dat is ook in Aruba het geval, waar de Staten kennis nemen of kunnen nemen van de bevindingen van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, de Raad van Advies en van adviesorganen als de SER. Studies van de Centrale Accountantsdienst zijn daarentegen interne stukken waar alleen de regering over beschikt. De informatieachterstand van de Staten kan ten dele worden gecompenseerd indien parlementariërs actief informatie opvragen bij de regering. De regering is gehouden gevraagde gegevens zo snel en zo volledig mogelijk te verstrekken. Waar de regering in gebreke blijft kunnen de Staten daarop aandringen. In het uiterste geval kan het vertrouwen in de regering of in een minister worden opgezegd.

5.2.4 Uitoefening van parlementaire rechten

De wijze waarop de controlerende taak van de Arubaanse volksvertegenwoordiging in de praktijk gestalte krijgt, kan worden beschreven aan de hand van de wijze waarop de Staten gebruikmaken van hun rechten.

155 Fesca (2003a, p. 24).
156 Fesca (2003a, p. 26).
157 Fesca (2003a, p. 29), Swaen (2011, p. 36), drie politici en een hogere ambtenaar.
158 Albers merkte in 2003 reeds op dat ‘het niet zo (moet) zijn dat leden afhankelijk zijn van ondersteuning van regeringszijde’ (Fesca 2003b, p. 8).

Het budgetrecht
Via het budgetrecht kunnen de Staten de begrotingen en jaarrekeningen van het Land goedkeuren of afwijzen. Artikel 2 van de Comptabiliteitsverordening 1989 verplicht elke minister een ontwerp-Lv tot vaststelling van de begroting van zijn departement bij de Staten in te dienen. In dit verband wordt wel van 'eilandbegrotingen' gesproken: iedere minister stelt zijn eigen begroting op en er is geen centrale Landsbegroting.[159] Volgens artikel 42 van de CV 1989 dienen ministers jaarlijks de Jaarrekening (met daarin de balans, exploitatierekening, staat van investeringen voorzien van toelichtingen, alsook de staat van herkomst en besteding der middelen) vóór 1 juni aan de Algemene Rekenkamer te zenden, waarna in september de ontwerp-Landsverordening ter vaststelling van het saldo van de exploitatierekening moet worden aangeboden aan de Staten (artikel 45). Aldus kunnen de Staten begrotingen en jaarrekeningen goedkeuren of afwijzen. De behandeling van jaarrekeningen stelt hen in staat een oordeel te geven over gevoerd beleid. Geconstateerd kan worden dat de Staten het budgetrecht nauwelijks gebruikten en dat dit mede bijdroeg aan een zwakke begrotingsdiscipline.[160] Regeringen dienen begrotingen al jaren te laat in. Een begroting moet vóór 1 mei van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar bij de Raad van Advies liggen en voor 1 september bij de Staten. In april 2010 stuurde de RvA een brief naar de Minister van Financiën en Economische Zaken dat de begroting voor 2010 moest worden ingediend (een jaar te laat dus).[161] Deze vertraging had volgens een respondent te maken met het feit dat de MEP-regering bij haar vertrek in het najaar van 2009 geen begrotingen voor 2010 had ingediend. De reden die de MEP-regering daarvoor had gegeven was, aldus Amigoe, dat zij niet verwachtte herkozen te worden en dat een nieuwe regering toch weer tal van wijzigingen aan zou brengen. De AVP-Minister van Financiën diende de begroting voor 2011 in maart 2011 in bij de Raad van Advies. Dit was wederom bijna een jaar te laat, wat volgens de minister samenhing met de vertraging van het jaar ervoor.[162]
Begrotingsoverschrijdingen werden soms achteraf voorgelegd en goedgekeurd. De Raad van Advies keurde bij herhaling de praktijk van aanpassingen van begrotingswetten die met terugwerkende kracht moesten gelden af.[163] Sinds de Status Aparte hebben de Staten nog nooit de jaarrekeningen behandeld; daarnaast schoot volgens de ARA en de CAD de kwaliteit van jaarreke-

159 Twee respondenten van een waarborginstitutie.
160 Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Raad van Advies over 1998.
161 RvA (86-06).
162 'Financiën: begrotingstekort van 275 miljoen florin', *Amigoe*, 14 maart 2011.
163 In 2006 deed de Raad dit negen keer (RvA, 2007, p. 29 e.v.). Ook in het jaar daarvoor was machtiging dan wel werking met terugwerkende kracht een punt van zorg (RvA, 2006, p. 5-6). De Raad verwijst in dit verband onder meer naar zijn schrijven aan de Gouverneur van Aruba en de minister-president van 4 juli 2007 (RvA 122-07) en een advies van 27 december 2001 (RvA 236-01); in 2008 week de RvA echter af van deze lijn bij een budgetneutrale aanpassing (RvA, 2010, p. 32).

ningen tekort (zie ook hoofdstuk 6).[164] Voor de Staten was het daardoor onmogelijk het gevoerde met het voorgenomen beleid te vergelijken. Het voornemen van de Staten eind jaren negentig om de jaarrekeningen over de periode 1987-1996 af te handelen, werd niet gerealiseerd.[165] In de jaren tot 2009 is deze situatie nauwelijks veranderd, aldus zes verschillende respondenten van controlerende organen. Een complicerende factor was volgens respondenten de afwezigheid van accountantsverklaringen van de CAD over de jaren na 1998.[166] Initiatieven om bij landsverordening te komen tot een eenvoudiger manier om de achterstallige jaarrekeningen door de ARA te laten beoordelen ketsten meermalen af.[167] Op het verzoek van de ARA om de weg juridisch vrij te maken voor het afhandelen van achterstallige jaarrekeningen kwam geen respons van regering en Staten.[168] Nog tot 2009 verliep het overleg tussen ARA, regering en Staten over hoe de vele achterstallige jaarrekeningen af te handelen, op zijn zachtst gezegd stroef, aldus respondenten van waarborginstituties.[169] In de aanloop naar de verkiezingen van 2009 is gepoogd om verder te komen. Zo werd voorgesteld om meerdere jaarrekeningen tegelijk – gebundeld dus – te behandelen, teneinde partijpolitieke complicaties te vermijden. De verscherping van de politieke tegenstellingen rond de verkiezingen van 2009 zou roet in het eten hebben gegooid. Een huidig Statenlid van de AVP wijt de problematiek ook aan het niet bijeenkomen van, in dit geval, de commissie Landsuitgaven.[170] Een bevinding van Fesca uit 2003 bevestigt dat het commissiestelsel niet optimaal functioneerde; sommige commissies zouden zelden vergaderen. Fesca weet dit aan de gebrekkige inhoudelijke ondersteuning van Statenleden.[171]

164 Zo stellen meerdere betrokkenen van waarborginstituties. In de jaarverslagen van de ARA over 1996-1999 worden zeker vijftien structurele tekortkomingen van de oudere jaarrekeningen (eind jaren tachtig) genoemd, waaronder bijvoorbeeld overschrijding van begroting en overhevelen van kredieten van het ene naar het volgende jaar (2001, p. 27). Ook de jaarrekeningen over de periode 1990-1996 voldoen volgens een publicatie van de ARA hierover niet aan de eisen.

165 Eigenlijk is het al sinds de Status Aparte voor de ARA (en de Centrale Accountantsdienst CAD) problematisch om aan hun controlerende verplichtingen te voldoen. De ARA klaagde in haar jaarverslagen 1990-1996 over het ontbreken van bij landsbesluit vastgestelde controlemodellen en het ontbreken van afzonderlijke departementale begrotingen bij landsverordening (artikel 2 CV). De Rekenkamer stelde verder aanzienlijke problemen vast met de jaarrekeningen: overzichten van kosten en opbrengsten (exploitatierekeningen) ontbraken alsook toelichtingen hierbij of deze waren onjuist. Overheidsdiensten en -instellingen, met name de Directie Financiën, kregen forse kritiek van de Rekenkamer op de vele leemtes in de administratieve organisatie en het gebrek aan interne controle. Zie het ARA-verslag over de periodes 1990-1996 (pp. 12-16) en 1996-1999 (2001, p. 24-25), alsook het rapport Calidad. Aarts constateerde eveneens problemen met de jaarrekeningen.

166 Respondenten van waarborginstituties, waaronder Nederlandse, in twee interviews. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 6.3.2 over de CAD.

167 Zowel in de jaren negentig (rapport inzake onderzoeken jaarrekeningen van de ARA over 1990-1996, p. 10) als in de jaren daarna (ARA, 2005b, p. 37, 45-47) deed deze problematiek zich voor. Ook al gingen de Staten eind jaren negentig akkoord, het formele besluit tot een vereenvoudigde afdoening bleef uit.

168 Zie bijvoorbeeld Jaarverslagen 1996-1999 (ARA, 2001, p. 26). Volgens een oud-medewerker van een waarborginstitutie zouden bestuurders een politieke afrekening inzake voormalige regeringsperiodes vrezen.

169 Een viertal respondenten van waarborginstituties, waaronder Nederlandse.

170 In een interview dat Statenlid Yrausquin had met de *Amigoe* vertelde hij dat, toen politici twee jaar werden ingezworen als Statenlid, is gekeken naar de samenstelling van de vaste Statencommissies en hoe vaak deze vergaderden. ‘De commissie Landsuitgaven bleek geen enkele keer bijeen te zijn gekomen. Ik heb toen gekeken naar de vier voorgaande jaren en ze vergaderden nooit. Deze commissie moet ook contact onderhouden met de Algemene Rekenkamer en kan daar verzoeken doen voor onderzoek naar de Landsuitgaven. Hoe er al die jaren contact is onderhouden, weet ik niet’ (‘Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel’, *Amigoe*, 7 mei 2011).

171 Fesca (2003a, p. 25).

De AVP-regering die in 2009 aantrad, stelde voor om de 'eindstand' van alle oude jaarrekeningen in de Staten te behandelen. Vervolgens zou vanaf 2012 met een schone lei begonnen kunnen worden en zou alleen de meest recente jaarrekening hoeven te worden behandeld.[172] In 2011 werd bekend dat de Staten versterking uit Nederland krijgen voor de oplossing van het jaarrekeningenprobleem.

Individueel vragenrecht, recht van interpellatie, het recht van enquête en de vertrouwensregel

De Staten stelden volgens verschillende respondenten en studies slechts in beperkte mate vragen aan ministers. Ook rapporten van waarborginstituties als de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies, die in de regel verschillende knelpunten blootleggen, zouden volgens respondenten de Staten zelden hebben geïnspireerd tot kritische vragen aan bewindspersonen. Volgens oud-gouverneur Koolman was

> '[g]een acht slaan op de onderzoeksbevindingen en rapportages (...) niet alleen weinig bevredigend voor de ARA, tevens laten de Staten daarmee de mogelijkheid voorbijgaan om ministers aan te spreken op hun bestuurlijk handelen en nalaten, alsook om duidelijke en controleerbare afspraken te maken ter voorkoming van nieuwe problemen.'[173]

Kleinere partijen zoals de RED brachten in het verleden verschillende rapporten van de ARA en andere instanties in de Staten ter sprake.[174]
We konden bij benadering vaststellen of en hoe tijdig bewindslieden op vragen van Statenleden reageerden en of verzuim in dit opzicht voor die bewindslieden consequenties had. Op de website van de Staten staan jaaroverzichten van hun activiteiten. Op basis van deze overzichten leidden we een aantal indicatoren af die het functioneren van de Staten inzichtelijk maken (zie tabel 4).

172 Politicus en respondent van een waarborginstitutie. Zie ook, 'Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel', *Amigoe*, 7 mei 2011.
173 Koolman (2011, p. 130).
174 Vier respondenten, afkomstig uit rechtshandhaving, waarborginstituties en maatschappelijk middenveld.

Tabel 4 Geselecteerde werkzaamheden van de Staten van Aruba, 1994-2010[a]

Jaar	Plenaire vergaderingen (wv openbaar) Vergaderingen in commissies	Initiatief-Lv's in verslag[b]	Schriftelijke Vragen	Waarvan beantwoord (%)	Vastgestelde notulen openbare verg.	Lv's ingediend (m.i.v. oude)	Goedgekeurd (m.i.v. oude)
1994/'95			707	7 (1%)			
1998/'00	Niet beschikbaar						
2001/'02	91 (20) Vaste cies: 53 Bijz. cies: 8	2 (beide begrotingen)	237	84 (35%)	17	32	21
2002/'03	105 (19) Vaste cies: 29 Bijz. cies: 3	4 (3 m.b.t. begrotingen)	441	128 (29%)	5	42	26
2003/'04	105 (24) Vaste cies: 36 Bijz. cies: 4	1	402	192 (48%)	9	25	11
2004/'07	Niet beschikbaar						
2007/'08	71 (22) Vaste cies: 67 Bijz. cies: 13	5	395	136 (34%)	20	24	16
2008/'09	Niet beschikbaar	5 (2 m.b.t. begrotingen)	248	114 (46%)	13	26	33
2009/'10	Niet beschikbaar						

a Voor de ontbrekende gegevens, in het bijzonder met betrekking tot de periode 2004-2007, deden wij navraag bij de Staten en een Statenlid, maar dit leverde geen reactie op.

b De RvA meldt in haar jaarverslagen het aantal uitgebrachte adviezen op initiatiefwetgeving cq. het aantal voorgelegde initiatief-ontwerpen. Bijvoorbeeld: een in 2009, veertien in 2008, drie in 2007, een in 2006, drie in 2005, twee in 2004. Wat betreft vroegere jaren geeft de RvA het aantal aan haar voorgelegde adviezen (twee in 2003, een in 1998 (en zes uitgebracht), zes in 1997).

Bron: Website Staten van Aruba en Fesca (2003a, p. 9)

Uit het overzicht blijkt dat ministers schriftelijke vragen van Statenleden in de afgelopen vijftien jaar geleidelijk aan vaker hebben beantwoord. Niettemin liet nog in zittingsjaar 2008-2009 de MEP-regering meer dan de helft van de schriftelijke vragen onbeantwoord. Vooralsnog wordt de regering niet aan een termijn gebonden wat betreft de beantwoording van vragen uit de Staten. In maart 2011 constateerde een parlementariër van de regeringsfractie dat drie ministers van de AVP-regering te laat waren met het beantwoorden van vragen.[175]

175 'Parlement gehinderd door uitblijven beantwoording Statenvragen', *Amigoe*, 28 maart 2011.

De Staten maakten tot dusver één keer, in 2003, gebruik van het enquêterecht. Dit was naar aanleiding van de affaire 'Racetrack'.[176] Van de vertrouwensregel is nooit gebruikgemaakt.

Medewetgevende taak, recht van initiatief en recht van amendement
In de overzichten van de Staten konden wij de aantallen amendementen niet vinden en waren eventuele interpellaties niet als zodanig herkenbaar. Van initiatiefwetgeving kennen we alleen die welke in de overzichten staan genoemd (zie tabel 4).[177]
De jaaroverzichten van de Staten bieden inzicht in de door de Staten behandelde onderwerpen. In de overzichten wordt onderscheid gemaakt tussen besprekingen en 'gedachtewisselingen' enerzijds en (besprekingen over) ontwerplandsverordeningen en -besluiten in de centrale commissie anderzijds. Initiatiefwetgeving van de Staten betrof vooral de vaststelling van begrotingen en aanpassingen van deze, waarvoor de Staten machtiging moesten verlenen. Dit gebeurde met name in de periode 2001-2003. Ook in 2008 werd weer een aantal ontwerplandsverordeningen tot wijziging van de begroting ingediend. Van de nog niet behandelde ontwerplandsverordeningen bevonden op het moment van schrijven de meeste zich nog bij de Centrale Commissie; enkele waren volgens de overzichten 'bij de regering'. Bij de overzichten van de Staten per zittingsjaar wordt telkens gesproken van 'enkele belangrijke onderwerpen', zonder kwantificering. In het voorjaar van 2011 lagen volgens een bericht in *Amigoe* nog tachtig tot honderd wetsvoorstellen te wachten op behandeling door de Staten. Het bericht meldde dat de Tweede Kamer de Staten ging ondersteunen bij het wegwerken van de achterstanden en in het bijzonder die in de jaarrekeningen. Hiervoor zou het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van Curaçao, tevens 33 jaar plaatsvervangend griffier van de Tweede Kamer, worden ingezet.[178]

176 In september 2003 verstrekten de Staten de opdracht tot het doen van een parlementaire enquête inzake financiële toezeggingen en handelingen van de AVP-regering in de periode 1999-2000 in relatie tot een, met inzet van met name het bedrijf Colorado Hills N.V. van C.R. Mansur, te realiseren internationaal racecircuit op Aruba. In de zevenkoppige parlementaire enquêtecommissie zaten vier leden van de toenmalige regeringspartij MEP – onder wie voorzitter Maduro, één lid van de PPA – de ondervoorzitter – en twee leden van de AVP. De commissie begon in het najaar van 2004 aan haar feitelijke werkzaamheden. De twee AVP-leden van de commissie, O.E. Oduber en O.B. Sevinger, distantieerden zich uiteindelijk van het eindrapport. Dit rapport werd opgeleverd in oktober 2005 en is gebaseerd op uiteenlopende schriftelijke bronnen (waaronder van de ARA) en verklaringen, toen reeds gegenereerde processtukken en openbare verhoren (Commissie-Racetrack, 2005, p.15). De conclusies van de commissie luiden onder meer dat: (a) de regering de Staten 'volledig buitenspel heeft gezet', niet alleen de oppositie maar ook de regeringspartijen en (b) dat rol en taak van de RvA 'volledig zijn genegeerd' (2005, p. 122). Het racecircuit is er overigens nooit gekomen, volgens de commissie vanwege onenigheid over de voorwaarden van een garantstelling door het Land aan Colorado Hills (2005, p. 11). Gedupeerde partijen stelden vervolgens grote claims in tegen het Land (en Colorado Hills).

177 We ondernamen verschillende vruchteloze pogingen de jaaroverzichten voor de periode 2004-2007, die niet op de site staan, te achterhalen. De vorige griffier verwees ons naar de huidige griffier en de laatste reageerde niet op onze verzoeken.

178 Het afhandelen van achterstallige jaarrekeningen is onderdeel van de operatie comptabel bestel. De Algemene Rekenkamer Aruba sprak met klem uit in dezen ook haar rol te willen vervullen; 'Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel', *Amigoe*, 7 mei 2011.

De Staten van Aruba maakten in het afgelopen decennium maar beperkt gebruik van de rechten die zij hebben tegenover de uitvoerende macht. Regeringen waren traag met reageren op vragen vanuit de Staten, de behandeling van begrotingen, jaarrekeningen en wetgeving liet lang op zich wachten of bleef zelfs geheel uit. Nooit zegde het Arubaanse parlement het vertrouwen op in een bewindspersoon. Dit bevestigt de indruk van verschillende waarnemers van de Arubaanse politiek die deze typeerden als feitelijk monistisch, binnen een formeel dualistisch systeem. De Staten hebben wel tanden, maar lieten die vaak niet zien. Dit monisme is te zien als een gedragspatroon dat de formele instituties doorkruist.

5.3 Informele instituties in een kleine samenleving

5.3.1 Feitelijk monistisch?

Op zichzelf zijn monisme en parlementaire controle niet onverenigbaar en heeft ook in Nederland het formeel dualistische systeem monistische trekken. In Aruba belemmerde het monisme echter volgens diverse waarnemers het deugdelijk functioneren van de parlementaire democratie, te beginnen met de auteurs van het rapport Calidad.[179] Enkele jaren later, in 2000, stelde de toenmalige directeur van het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, de heer Bakker, dat dit monisme de relatie tussen Staten en regering al sinds 1986 typeerde:[180]

> ‘Sedert de Status Aparte in 1986 is het bepaald ongebruikelijk – en in wezen “not done” – dat leden van fracties van regeringspartijen zich kritisch-controlerend opstellen ten opzichte van de eigen regering. Loyaliteitsoverwegingen spelen hierbij een belangrijke rol; fractiediscipline is uitgangspunt en wordt, zo nodig, afgedwongen. De wijze waarop in Aruba politieke besluitvorming tot stand komt, draagt hieraan bij. Inhoudelijke discussies plegen in besloten partijverband plaats te vinden, in het bijzijn van ministers, statenleden en (prominente) partijgenoten. Aan de uitkomsten daarvan voelt een ieder zich vervolgens gebonden, ministers, zowel als statenleden. In feite is het Arubaanse systeem daarmee volstrekt monistisch, waarbij de eigen, zelfstandige, posities en verantwoordelijkheden van regering en Staten ten opzichte van elkaar worden veronachtzaamd (…) Mijns inziens is in dat opzicht ook de opstelling van de (enige) oppositiepartij voor verbetering vatbaar. Te vaak wordt mijns inziens wat dat aangaat naar de pers, naar de Gouverneur, naar de procureur-gene-

179 Croes et al. (1997, p. 48).
180 Bakker (2000, p. 5); het betreft een ongepubliceerd artikel op persoonlijke titel dat destijds in beperkte kring is verspreid.

raal dan wel naar het Nederlandse parlement gestapt in plaats van zaken in de Arubaanse Staten zelf politiek aan de orde te stellen.'[181]

De verhoudingen zoals Bakker die schetst komen overeen met de beschrijvingen van Fesca uit 2003 en die van Swaen uit 2010. De laatste merkte op: [182]

> 'Met name het laatste decennium[183] (heeft) de verhouding (...) tussen de regering en de Staten een nagenoeg volledig monistisch karakter. Dit vanwege het feit dat één politieke partij de absolute meerderheid bezit in de Staten, de partijkopstukken in de regering plaatsnemen, de statenzetels worden ingenomen door minder (politiek en staatsrechtelijk) ervaren personen en de Statenleden onvoldoende juridische en politieke ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld door (fractie)assistenten of vanuit de griffie. De controlefunctie van de Staten is hierdoor ernstig uitgehold.'

Ook veel respondenten in ons onderzoek waren, in 2010, kritisch over het functioneren van de Staten.[184] De consensus onder respondenten van binnen en buiten de politiek was dat de MEP-fractie zich volkomen kritiekloos had opgesteld richting de eigen regering. Volgens twee respondenten van buiten de politiek waren er bij de aanvang van de regeerperiode van de MEP tekenen dat enkele nieuwe Statenleden een kritische koers zouden gaan varen, maar bonden zij in na druk uit de partij.
Bakker stelde in 2000 dat, wanneer een Statenmeerderheid de regering steunde, leden van de oppositie buiten de Staten om oppositie voerden door het OM en Nederland te benaderen.[185] Met name het OM kreeg met enige regelmaat te maken met aangiften van politici tegen elkaar. Het OM kreeg kwesties voorgelegd, waarvan het vond dat die door de Staten zelf moesten worden opgepakt.[186] Een respondent uit de politiek meende echter dat het OM een zelfstandige verantwoordelijkheid had, ongeacht de opstelling van het parlement. De toenmalig waarnemend PG had de indruk gebruikt te worden door de politiek.[187] Volgens meerdere respondenten legden bezorgde

181 Ook de Commissie-De Ruiter maakte dit punt, zoals bleek in hoofdstuk 3.
182 Swaen (2011, p. 36).
183 Swaen verstaat onder 'het laatste decennium', zo blijkt uit een voetnoot, de periode vanaf 2001 tot op heden, waarin er geen coalitieregeringen meer waren.
184 Vier respondenten uit maatschappelijke organisaties, drie politici en oud-politici, vier uit de waarborginstituties, twee uit de rechtshandhaving en één hoge ambtenaar. Een respondent uit de politiek stelde dat 'diegene die aan de macht is altijd (wordt) beschermd door de meerderheid in het parlement'. Een andere politicus meende dat 'de absolute meerderheid ministers in feite *carte blanche* [biedt] om hun eigen gang te gaan (...) Op zich is dat geen goed bestuur en zelfs tegen de wet.'
185 Drie respondenten uit maatschappelijk middenveld en rechtshandhaving. Vgl. de bespreking in hoofdstuk 3 van het rapport 'Met alle respect' uit 1997, toen dit ook al speelde.
186 Vier (oud-)politici en een respondent van de rechtshandhaving; zie ook hoofdstuk 7 en hoofdstuk 9. Statenleden zouden bij gebrek aan respons stukken aan Nederland hebben verstrekt. Volgens drie respondenten van binnen en buiten de rechtshandhaving wilde het OM zich niet meer mengen in zaken van politici omdat het 'teveel hoofdpijn' zou opleveren: 'als OM kun je het gewoon nooit goed doen'. Het OM vond de kwaliteit van aangiftes bovendien ondermaats. Een oud-politicus stelde dat het antwoord niet ligt bij het OM maar bij de waarborginstituties.
187 'Klassenjustitie', toespraak van voormalig waarnemend PG, 22 januari 2008 (zie ook hoofdstuk 9).

burgers en politici hun klachten ook bij de Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad (VNO) neer.
Verder spraken meerdere respondenten hun zorg uit over de omgangsvormen binnen de Staten. Zo zou de regering niet serieus zijn ingegaan op vragen en in sommige gevallen was sprake van het uitschelden van kritische Statenleden. In een aanbestedingskwestie ging de betrokken minister niet inhoudelijk op vragen in, maar beschuldigde hij de vragensteller van leugens en laster. In 2007 noemde deze minister een Statenlid voor de RED (een oud-priester) een 'pedofiel', waarop het Statenlid een aanklacht wegens smaad indiende.[188]
Verschillende respondenten zagen na de verkiezingen van 2009 signalen van meer dualistische verhoudingen.[189] Dit zou mede het gevolg zijn van de grote verandering in de samenstelling van het parlement; zeventien van de eenentwintig leden kwamen voor het eerst in de Staten. Vanwege hun stem voor versobering van de pensioenregeling voor ministers en parlementariërs waren binnen de MEP-fractie twee leden niet langer welkom. Zij verklaarden zich begin 2011 onafhankelijk.[190]

5.3.2 Polarisatie

Zoals eerder gezegd, verwezen diverse respondenten en waarnemers van de Arubaanse politiek naar 'polarisatie' als verklaring voor de monistische verhoudingen. Dat politieke partijen elkaar beconcurreren is op zichzelf inherent aan democratische besluitvorming. Polarisatie is niet zonder meer schadelijk en het is geen exclusief Arubaans fenomeen. Fesca is van mening dat de polarisatie ten koste kan gaan van het landsbelang:[191]

> 'Partijen bestrijden elkaar op elk mogelijk punt. De recente geschiedenis laat zien dat standpunten vrijwel uitsluitend worden ingenomen op grond van partijbinding, en vrijwel nooit op grond van argumenten. In ieder geval laat men zich zelden tot nooit overtuigen door argumenten van de tegenpartij, zelfs niet wanneer het zaken betreft die het landsbe-

188 De rechter verbood de oud-minister in 2010, op straffe van twee weken detentie, drie jaar lang het Statenlid met pedofilie in verband te brengen, maar kende een geëiste schadevergoeding niet toe ('Booshi Wever veroordeeld wegens smaad', *Amigoe*, 16 december 2010; 'Strafzaak tegen Booshi Wever vandaag', *Amigoe*, 21 oktober 2010). Wever verklaarde tegenover de *Amigoe*: 'Ik kan me ook niet voorstellen dat Lampe de bedoeling had om mij schade te berokkenen toen hij mij voor corrupt uitmaakte. Hij ging, net als ik ook uit van geruchten over mij in de dumpzaak. Die zijn overigens tot vijf keer toe door het gerecht verworpen. Ik heb daarnaast die geruchten over mij ook altijd in openbaar debat aangevochten. Lampe daarentegen niet, hij stapte naar het gerecht' ('Lampe eist schadevergoeding van Wever', *Amigoe*, 30 november 2010). De AVP-regering diende in 2011 een aanklacht in tegen de oud-minister (zie hoofdstuk 7).

189 Vijf respondenten van waarborginstituties en uit het bedrijfsleven. '[Twee Statenleden] hebben voor het eerst in de historie van Aruba een stukje democratie geïntroduceerd' stelt één van deze respondenten. Een ander: 'Zij zeggen: we moeten eindelijk eens werken aan goed, fatsoenlijk beleid.'

190 'Fractieleden uit MEP om versoberingswet Aruba', Website Radio Nederland Wereldomroep, 13 januari 2011, www.rnw.nl/caribiana/article/fractieleden-uit-mep-om-versoberingswet-aruba.

191 Fesca (2003a, p. 13-14), mede onder verwijzing naar een studie van Alofs en Merkies uit 2001 over de cultuur van patronage in de naoorlogse politiek.

> lang aangaan en die boven het partijpolitieke niveau zouden moeten uitstijgen.'

Op Aruba was volgens Fesca niet alleen in verkiezingstijd maar *permanent* sprake van een gepolariseerde situatie,[192] wat al sinds de Status Aparte het geval zou zijn. In ons onderzoek meende iedere respondent die zich hierover uitsprak inderdaad dat de polarisatie tot op de dag van vandaag voortduurde. Dit zou ten koste gaan van het parlementaire werk: 'Er is op geen enkele manier echt verantwoording (...) Het is politiek alleen naar het electoraat toe.'[193] Op de vraag hoe de polarisatie te doorbreken, antwoordde een AVP-politicus dat dit de 'tienduizendguldenvraag' is. Hij meende echter ook dat consensus soms wel mogelijk was, zoals bij de Sociale Dialoog (zie hoofdstuk 4). Ook zouden volgens deze politicus de Statenleden elkaar in commissieverband zakelijker benaderen dan in plenaire vergaderingen. Openbaarheid zou politici sneller tot een compromisloze houding verleiden.
Fesca poogde een verklaring voor de polarisatie te geven, maar die was volgens sommige respondenten te ongenuanceerd, in ieder geval wanneer naar de huidige situatie wordt gekeken. Wij geven eerst de analyse van Fesca:

> 'Een verklaring voor deze gepolariseerde cultuur is niet eenvoudig te vinden, maar het zou zeker te maken kunnen hebben met de manier waarop de partijen en hun kandidaten de kiezers aan zich binden. Hoe minder een partij of kandidaat zijn standpunten baseert op een ideologie of samenhangend programma, hoe moeilijker het is, zich op basis van argumenten staande te houden in een inhoudelijk debat. Het politieke proces wordt dan een permanente strijd om de kiezersgunst, in plaats van het nastreven van hetzelfde algemene belang op grond van verschillende uitgangspunten. Ook wordt de politieke strijd dan sneller een persoonlijke strijd, waarin vooral wordt geprobeerd de ander in discrediet te brengen op basis van persoonlijke aanvallen op punten die niets met het politieke agendapunt te maken hebben.
> Een gerelateerde oorzaak kan zijn, dat wanneer partijen en kandidaten zich niet op samenhangende programma's baseren, maar op persoonlijke bindingen met hun achterban, zij moeite zullen hebben een samenhangend beleid te voeren wanneer zij eenmaal aan de macht zijn. Vervolgens is de verleiding groot zich te concentreren op het verleden en het bestrijden van de andere partij.'

Een politicus van de AVP stelde dat zijn partij wel degelijk over een programma en een ideologie beschikte en dat de analyse van Fesca eigenlijk vooral voor de MEP gold. De AVP had zijns inziens sinds eind jaren negentig

192 Fesca (2003a, p. 13-14); vgl. oud-gouverneur van de voormalige Nederlandse Antillen Saleh (in Fesca, 2003b, p. 24).
193 Een respondent van een waarborgorganisatie.

een ontwikkeling doorgemaakt, die onder meer resulteerde in het rapport Calidad en juist ook in de oprichting van een instituut als Fesca. Zoals bleek, was het inderdaad zo dat de AVP meer initiatief toonde deugdelijk bestuur te bevorderen en daar ook werk van maakte toen zij aan de macht was; ook de huidige AVP-regering ondernam, zoals bleek en nog zal blijken, daartoe verschillende initiatieven, waaronder de Sociale Dialoog.

5.3.3 Het vote getters-systeem

Een achterliggend aspect van de polarisatie waar Fesca op wees, het gepersonaliseerde karakter van de politiek, werd door verschillende respondenten bevestigd. Het rapport van Fesca attendeerde namelijk op een informele politieke institutie van Aruba die afweek van wat elders gebruikelijk leek te zijn: de regel dat voorkeursstemmen (in belangrijke mate) bepalen of een kandidaat van de winnende partij in aanmerking komt voor een post in de regering. Fesca sprak hier van het votegetters-systeem.[194] Dit systeem zou een paar effecten hebben. Kandidaten met veel voorkeursstemmen die een regeringspost kregen, waren relatief autonoom ten opzichte van de andere bewindslieden omdat zij een eigen mandaat van het electoraat hadden. De kandidaten die 'doorschoven' in de Staten omdat de *vote getters* plaatsnamen in de regering waren per definitie degenen met een zwak mandaat van de kiezer en stonden binnen de partij dus relatief zwak. Dit droeg volgens Fesca bij aan de volgzame, monistische opstelling van regeringsfracties.
Het *vote getters* systeem bevorderde volgens Fesca ook dat (aankomende) Statenleden zich vooral richtten op het behouden en vergroten van een eigen achterban. Politici in Aruba voerden niet alleen campagne voor de partij, maar ook voor zichzelf. Verschillende respondenten uit verschillende politieke partijen bevestigden dit fenomeen, maar de AVP'ers onder hen nuanceerden het ook. Volgens hen voerden kandidaten van de AVP weliswaar ook campagne voor zichzelf, maar opereerden zij daarbij meer als een team, terwijl de MEP-kandidaten zelfs eigen vlaggen hadden. Dit brengt ons op de wijze waarop in Aruba verkiezingscampagnes gestalte krijgen. De manier waarop politieke partijen en individuele politici hun campagnefondsen en stemmen vergaren kan medebepalend zijn voor afhankelijkheidsrelaties tussen kiezers en latere bestuurders.

5.3.4 Partij- en campagnefinanciering

Arubaanse verkiezingscampagnes duren lang en kosten partijen en politici veel geld. De kosten worden ten dele gedragen door de partijen, die daarvoor fondsen werven. Kandidaten moeten hun persoonlijke campagnes echter zelf betalen, wat betekent dat zij ook hun eigen fondsen werven. Diverse respondenten, onder wie een aantal politici, bevestigen deze praktijk waarin 'elke

194 Fesca (2003a, p. 12-13).

politicus zijn eigen campagnekas (heeft)'. Een politicus merkte in dit verband op dat je als kandidaat niet op je partij kon rekenen. Een kandidaat krijgt wel vlaggen, maar tv-spots zijn te duur en het campagnegeld gaat voornamelijk naar de leider. Daarom moet een kandidaat over een eigen campagnebudget beschikken. Dit zou ook gelden voor kandidaten van kleinere partijen.
Om aan fondsen te komen, doen partijen en kandidaten een beroep op burgers en het bedrijfsleven. Eén methode van fondsenwerving is het organiseren van loterijen, een andere het organiseren van bijeenkomsten. Men verkoopt lootjes voor auto's of organiseert een bijeenkomst of barbecue waar mensen voor betalen, zo stelden twee politici. Beginnende politici moeten veel zelf betalen, 'want mensen gaan niet zeggen: ik geef je heel veel geld, want ik verwacht dat ik iets van je terug kan krijgen'. Belangrijk is ook veel te praten met kiezers, hen thuis op te zoeken en cadeautjes uit te delen (T-shirts bijvoorbeeld).
Campagnes zijn kostbaar. Grote bedragen zouden daarvoor zijn uitgegeven, niet alleen aan petjes en vlaggen, maar onder andere ook aan campagnefeesten. Een bewindspersoon van de AVP gaf aan 'zeker te weten' dat dergelijke inspanningen tijdens de campagnes stemmen opleverden. Kiezers verwachten volgens hem dat de partijen 'een feestje organiseren'. Een politicus die 'alleen een saai verhaal houdt', zal geen stemmen trekken.
Wat precies de kosten van een campagne zijn en hoeveel fondsen partijen en kandidaten weten te werven, is niet bekend, want de grote partijen en de meeste kandidaten hebben deze cijfers niet openbaar gemaakt. De kleine partij RED zou volgens een eigen opgave tussen de anderhalf en twee ton hebben uitgetrokken voor de campagne van 2009. Een kandidaat van deze partij stelde dat zijn eigen campagne ongeveer Afl. 30.000 had gekost. Hoe meer sponsoren hij had, hoe minder hij zelf hoefde te betalen. 'Het budget is overigens een fractie van wat kandidaten van de grote partijen uitgeven', meende hij.[195] Een respondent uit de MEP stelde overigens eveneens dat zijn campagne ongeveer Afl. 30.000 had gekost.
Respondenten van verschillende politieke achtergrond zijn het er in ieder geval over eens dat partijen en politici geld nodig hebben om hun verkiezing veilig te stellen en dat hier een risico in schuilt. Een respondent uit de rechtshandhaving meende dat 'dat geld voor die campagnes ergens vandaan (moet) komen, en dat komt via de sponsors van die partijen. En daar begint het spek te stinken'. Een bewindspersoon plaatste vraagtekens bij de financieringsbronnen van de 'tegenpartij' en een andere politicus stelde dat je op moet passen te veel bij één iemand te halen, want 'daarna komt die iemand terug bij jou om veel te halen'. Deze politicus acht het ook onjuist dat kandi-

195 Een op www.redaruba.com gepubliceerd interview met een voormalig RED-kandidaat geeft enig inzicht in de bedragen waar het bij een kleine partij, volgens die partij, om gaat: 'Het is de tweede keer dat de witte partij, opgericht in 2003, meedoet aan de verkiezingen. Dit keer wordt er met een budget van tussen de 1,5 en 2 ton florin gewerkt.' Bijna het dubbele van het budget bij de vorige keer, maar dat komt volgens deze kandidaat omdat ervoor gekozen is dat kandidaten ook eigen campagnes mogen voeren. 'Om te laten zien dat RED uit meer mensen bestaat dan alleen Rudy Lampe.'

daten kiezers een baantje beloven, wanneer ze eenmaal in functie zijn. 'Dat patronagesysteem' noemde hij 'kwalijk',
In ons onderzoek stelden wij in dit verband de vraag hoe een politicus erop kan vertrouwen dat een burger daadwerkelijk op hem of zijn partij heeft gestemd. Ook al kan dit nooit met zekerheid worden achterhaald, twee respondenten, werkzaam bij een niet-overheidsorganisatie, waren er zeer stellig over dat partijen vrij goed weten wie er op ze heeft gestemd. Alle partijen hebben lijsten met mensen die hen steunen en controleren bij de stemlokalen of die mensen ook gaan stemmen. Wanneer ze niet komen opdagen, worden de kiezers – het gaat niet alleen om partijleden – gebeld en aangespoord om te komen stemmen. Een artikel in *Amigoe* lijkt dit te bevestigen.[196] Het is een praktijk die volgens een respondent uit de AVP 'uit Amerika is komen overwaaien'. Overigens biedt deze controle of mensen gaan stemmen nog geen garantie dat ze dat dan ook doen op de partij die hen daartoe overhaalt, zoals een respondent uit de MEP stelde. Het beeld dat vooral de 'eigen' aanhang toegang tot bewindslieden heeft, heeft volgens respondenten uit politiek (AVP en RED) en bedrijfsleven als keerzijde dat anderen daarvan nadeel kunnen ondervinden; bedrijven doneren aan beide grote partijen. Doordat de financiering van politieke partijen niet wettelijk is geregeld, is niet transparant hoeveel partijen en kandidaten ontvangen, van wie, en hoeveel zij besteden. Hier kan worden gesproken van een gebrek in de institutionele structuur, dat ruimte gaf aan wat Fesca in 2003 typeerde als cliëntelisme:[197]

> 'De politicus heeft natuurlijk personen en groepen in de maatschappij nodig om op hem of haar te stemmen en tevens als praktische steun in campagnetijd, of als financier. De kiezers die zich zo aan de politicus hebben gebonden, verwachten naderhand een concrete en persoonlijke beloning voor hun inspanningen in de vorm van voordelen (…). Deze voordelen houden veelal een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere burgers in (…) Naast binding van personen en families aan politici door patronage speelt ook binding van de politicus aan groepen, districten of bario's een grote rol in de Arubaanse politiek.'

Oosting zegt hierover:

> 'Ik denk (…) aan vormen van patronage, met de bijbehorende loyaliteiten, die mede worden bepaald door de schaal van Aruba. Dergelijke patronage kan ertoe leiden dat zittende politieke machthebbers de bekle-

196 *Amigoe* berichtte op 25 september 2009 over zogeheten *checkers* van politieke partijen. 'Dit zijn vertegenwoordigers die zelf namens de partijen een eigen telling bijhouden om vanavond de officiële telling te kunnen controleren. Ook checken zij of degenen van wie ze tijdens huisbezoeken van kandidaten de belofte kregen dat ze zouden gaan stemmen, dit ook daadwerkelijk doen.' *Amigoe* constateerde dat deze *checkers* ook aanvinken op welke partij ze denken dat deze stemmers hebben gestemd. Het bevolkingsregister heeft hier volgens *Amigoe* geen duidelijke afspraken over gemaakt met de partijen: 'De checkers staan er als publiek. Het is aan de partijen wat zij daar doen.'

197 Fesca (2003a, p. 9).

> ding van hun ambt van lid van de regering gebruiken als een mogelijkheid om personen uit de eigen achterban aan zich te verplichten, door hen ter wille te zijn op een wijze die niet past bij een rationeel-legale wijze van gezagsuitoefening.'[198]

Diverse respondenten bevestigden gevraagd en ongevraagd het beeld van een cliëntelistische politieke cultuur.[199] Het deed zich volgens huidige AVP-politici vooral voor onder de vorige regering bij de verdeling van overheidsbanen en bij wat Calidad 'kwetsbare overheidshandelingen' noemde, zoals vergunningverlening en de uitgifte van terreinen, zoals ook zal blijken in de hoofdstukken die nu volgen. De huidige AVP-regering kondigde, zoals al bleek, aan de partijfinanciering alsnog te gaan regelen.

5.4 Concluderend

Centraal in dit hoofdstuk stond de vraag: hoe functioneren de Staten ten opzichte van de regering in vergelijking met de situatie in het verleden? (onderzoeksvraag 5).
In het verleden betoogden verschillende waarnemers dat de parlementaire democratie in Aruba, alhoewel formeel op orde, niet optimaal functioneerde. In dit hoofdstuk gingen wij eerst na in hoeverre de Staten hun formele rechten gebruikten. De rol van de Staten in het begrotingsproces was sinds de Status Aparte en tot 2009 zeer beperkt, doordat regeringen begrotingen te laat indienden en jaarrekeningen nooit in de Staten werden vastgesteld. De huidige regering werkt aan een inhaalslag met betrekking tot de jaarrekeningen. De begrotingen over 2010 en 2011 werden overigens weer met vertraging ingediend. Statenleden maakten door de jaren heen gebruik van het vragenrecht, maar de beantwoording van vragen door de regering bleef vaak uit. In het afgelopen decennium en tot 2009 werd nooit zelfs maar de helft van het aantal ingediende schriftelijke vragen beantwoord. Er is nog geen informatie voorhanden over de verhouding tussen beantwoorde en onbeantwoorde vragen na 2009; vanuit de Staten kwam in 2011 wel kritiek op het uitblijven van antwoorden van de kant van enkele ministers. De Staten maakten tot op heden één keer gebruik van het enquêterecht. Ze zegden nooit het vertrouwen op in een bewindspersoon. Waarnemers, die over de periode voor 2009 schreven, typeerden op grond van vergelijkbare constateringen de politieke verhoudingen in Aruba door de jaren heen als in wezen monistisch en wel zodanig dat het parlement zijn controlerende taak onvoldoende uitvoerde. In dit opzicht lijkt er sinds 2009 sprake van verandering; vanuit de regeringsfractie worden met regelmaat kritische vragen aan de eigen bewindslieden

198 'Hoe korter de afstand, des te lastiger het vaak is om een negatieve beslissing te nemen jegens iemand die men later weer in een andere verhouding ontmoet' (Oosting, 2011, p. 120).
199 Politici, hogere ambtenaren, en personen uit rechtshandhavende instanties, maatschappelijk middenveld en waarborginstituties.

gesteld. De monistische relatie tussen regering en parlement zou in ieder geval tot 2009 ook samenhangen met enkele andere specifieke eigenschappen van de politieke cultuur. De polarisatie tussen de grote partijen, die nog steeds bestaat, bevorderde een compromisloze houding tegenover posities van de andere partij en bemoeilijkte volgens verschillende waarnemers en respondenten ook een zakelijke discussie over zaken die niet controversieel zouden hoeven zijn. Het '*vote getters*-systeem' dat kandidaten van de winnende partij die de meeste stemmen behalen in de regel doorschuiven naar de regering, zou bevorderd hebben dat Statenleden van regeringsfracties in het verleden, minder kritisch richting de eigen bewindslieden durfden zijn. Enkele respondenten menen dat sinds 2009 Statenleden minder afhankelijk zijn van de zittende machthebbers dan in het verleden en dat dit bijdraagt aan een meer autonome houding. Ten slotte gingen wij in op de wijze waarop partijen en kandidaten aan de voor de verkiezingscampagne benodigde middelen komen. Partij- en campagnefinanciering zijn niet wettelijk geregeld, terwijl campagnes veel geld kosten. Volgens verschillende waarnemers en respondenten schuilt hierin het risico van cliëntelisme, waarbij steun aan een partij of politicus tot de verwachting bij de verstrekker leidt dat die een tegenprestatie kan vragen. Verschillende politici van de huidige regeringspartij meenden dat deze verwachting bij kiezers nog bestaat. Verschillende waarnemers van de Arubaanse politiek stelden dat een oplossing voor monisme, polarisatie en cliëntelisme alleen vanuit de maatschappij, van onderaf kan ontstaan. 'Wat wij nodig hebben is een wakker en mondig burgerschap.'[200] In het rapport 'Calidad' werd eerder een vergelijkbare conclusie getrokken.[201] Een politicus en een andere respondent meenden dat de overheid duidelijker moest zijn over wat burgers wel en niet in alle redelijkheid van politici kunnen vragen. Burgers zouden volgens een politicus niet moeten denken dat ze wanneer ze iets hebben gedoneerd, daar dan rechten aan kunnen ontlenen. Ook oud-gouverneur Saleh van de voormalige Nederlandse Antillen betoogde dat:[202]

> 'burgers zich al te afhankelijk (opstellen) van de overheid. Voor het minste of geringste doet men een beroep op de overheid. In zoverre is de burger een passieve burger die alleen uit is op de voordelen die de staat te bieden heeft. Het is de calculerende burger en die interesseert zich enkel voor zijn individueel belang. Deze houding doet het staatsburgerschap verbrokkelen in een veelheid van sociale groeperingen die bepalen voor welke voordelen zij al of niet in aanmerking komen. Het is met name deze fragmentatie in particuliere belangen die polarisatie oproept en die moet worden tegengegaan.'

200 Fesca (2003a, p. 14); en Saleh in Fesca (2003b, p. 24).
201 Croes et al. (1997, o.a. p. 74 e.v.)
202 In Fesca (2003b, p. 24).

De huidige AVP-regering wil nieuwe conceptwetgeving op het gebied van partijfinanciering in de loop van 2011 in de Staten behandelen.

6 De relatie tussen waarborginstituties en regering

In dit hoofdstuk gaan we in op de vierde onderzoeksvraag: *hoe functioneren andere waarborginstituties in vergelijking met de situatie in het verleden?* Door deze vraag te beantwoorden krijgen we zicht op de mate waarin het Land Aruba de (procedurele en organisatorische) randvoorwaarden voor 'deugdelijk bestuur' (en rechtshandhaving) heeft gerealiseerd.
Om het bestuur in de uitoefening van zijn macht te kunnen controleren en waar nodig tegenwicht te bieden, is in democratische bestuurssystemen een aantal waarborgen ingebouwd. Ook Aruba kent zulke waarborginstituties, naast de Staten die in het vorige hoofdstuk aan bod kwamen. Nauta en Van Gennip brachten in opdracht van het ministerie van BZK het systeem van waarborginstituties[203] in kaart voor een aantal Caribische landen, waaronder Aruba.[204] Hun conclusie luidde dat Aruba en de voormalige Antillen een naar verhouding uitgebreid *formeel* systeem van waarborgen kennen. Het onderhavige hoofdstuk spitst zich toe op het functioneren van de waarborginstituties in de *praktijk* van Aruba, in vergelijking met de situatie in het verleden. Achtereenvolgens bespreken wij:

- Koninkrijksinstituties en de relatie Aruba-Nederland (paragraaf 6.1).
- Hoge Colleges van Staat: de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA) en de Raad van Advies (RvA) (paragraaf 6.2).
- Ambtelijke diensten met een controle- en adviestaak:[205] de Centrale Accountantsdienst (CAD) en de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) (paragraaf 6.3).
- Internationale organisaties, waarvan sommige op basis van het internationaal recht over interventiemogelijkheden beschikken of anderszins gezaghebbend zijn (het IMF, de FATF, de Raad van Europa) (paragraaf 6.4).

Wij gaan niet in op het instituut van de Ombudsman. In de brief van de staatssecretaris van 25 mei 2009 stond op pagina 6 dat in Aruba nog geen Ombudsman was geïnstalleerd. Zijn functioneren valt dan niet te onderzoeken. Wat de wenselijkheid van een Ombudsman betreft, kan worden geconstateerd dat daar van verschillende kanten vraagtekens bij zijn geplaatst.[206] De onderzoeksopdracht en onze bevindingen gaven geen aanleiding de Centrale Bank van Aruba te bespreken. Instituties van de *civil society* die in de literatuur een waarborgrol worden toegedicht, zoals de pers en werknemers-

203 Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 19) spreken van *checks and balances*, 'de controlemechanismen die beogen een waarborg te verschaffen voor de deugdelijkheid van bestuur'. Zij rekenen tot dit systeem ook de Staten, de rechterlijke macht en het OM, die wij afzonderlijk behandelen.

204 Zie ook de website van de regering van Aruba (www.overheid.aw).

205 Vgl. Koolman (2011, p. 128).

206 De voormalige Nederlandse Ombudsman Oosting meent dat het in een kleinschalige en gepolariseerde context lastig kan zijn om een onafhankelijk en objectief en tegelijk ook competent vervuller van het ambt te vinden. Ook het vinden van voldoende ondersteuning door onafhankelijk benoemd personeel kan een knelpunt blijken (Oosting, 2011, p. 122). Een politicus vroeg zich af: 'Als al geen gehoor wordt gegeven aan rechterlijke uitspraken, hoe dan wel aan die van de Ombudsman?', Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 50).

en werkgeversorganisaties, laten wij eveneens buiten beschouwing. Wij bespreken per waarborginstitutie niet alleen de procedureel-organisatorische voorzieningen, oftewel formele bevoegdheden, capaciteit, en het feitelijk gebruik van bevoegdheden, maar ook het functioneren van de instellingen in de tijd.
We besluiten het hoofdstuk met een terugkoppeling naar de onderzoeksvraag (paragraaf 6.5).

6.1 Koninkrijksinstituties en de relatie Aruba-Nederland

Het Koninkrijk kent verschillende organen die op enigerlei wijze een rol spelen bij het waarborgen van deugdelijk bestuur.[207] Van deze is de Koninkrijksregering het hoogste toezichtorgaan in het Koninkrijk der Nederlanden en als zodanig een cruciale waarborginstitutie.[208] In andere hoofdstukken kwam de rol van Koninkrijksinstituties op verschillende plaatsen reeds naar voren. In deze paragraaf schetsen wij een beeld op hoofdlijnen van aspecten van de wijze waarop de Koninkrijksregering deze rol vervulde; wij gaan eerst kort in op de rol van de Gouverneur.
De Gouverneur is zowel vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering als hoofd van de regering van Aruba en fungeert in beide hoedanigheden als controlemechanisme.[209] Als hoofd van de Arubaanse regering heeft de Gouverneur het recht om te worden geraadpleegd. Dit houdt de bevoegdheid in dat hij kan waarschuwen en aanmoedigen in het wetgevingsproces.[210] De Gouverneur kan optreden indien de deugdelijkheid van bestuur in het gedrang komt.[211] Dat kan ook het geval zijn wanneer de naleving van rijkswetten, Algemene Maatregelen van Rijksbestuur en van verdragen hem zorgen baart. Wanneer een Landsverordening of Landsbesluit met hogere wetgeving en verdragen in strijd is, behoort de Gouverneur ondertekening van deze te weigeren.[212] Eén keer weigerde de Gouverneur een Landsbesluit te tekenen, toen hij in 1998 de benoeming van een minister in het kabinet Eman III afwees.[213] Zijn besluit is door de Koninkrijksregering bekrachtigd. In ons

207 Tot de Koninkrijksorganen behoren de Koning(in), de gouverneurs van de Landen in het Caribische deel van het Koninkrijk, de rijksministerraad, waarvan de Nederlandse ministerraad en de Gevolmachtigde Ministers deel uitmaken en de rijkswetgever, bestaande uit de Koninkrijksregering (Nederlandse regering en de Gevolmachtigde Ministers), de Staten-Generaal en de Raad van State van het Koninkrijk, die bestaat uit de leden van de Nederlandse Raad van State en gevolmachtigden van de landen). Nehmelman stelt dat 'ook de Hoge Raad kan worden gezien als Koninkrijksorgaan, aangezien dit rechtscollege alle cassatiezaken beoordeelt binnen het Koninkrijk (art. 23 Statuut). Ten slotte kunnen Aruba en de Nederlandse Antillen de Nederlandse Rekenkamer vrijwillig bevoegd verklaren om tevens als Rekenkamer op te treden in hun landen (art. 53 Statuut)' (2009, p. 37).
208 Vgl. Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 38).
209 Art. 1 lid 1 Reglement van de Gouverneur van Aruba. Dit Reglement regelt de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheid van de Gouverneur als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering; Koolman (2011, p. 129).
210 Art. 2, lid 2 en 3 Statuut; Koolman (2011, p. 129).
211 Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 38); Reglement van de Gouverneur.
212 Art. 21 Reglement van de Gouverneur; vgl. Koolman (2011, p 129).
213 Tjeenk Willink (2011, p. 29); Koolman (2011, p. 129).

onderzoek is de kwaliteit van het werk van de Gouverneur en zijn Kabinet nauwelijks ter discussie gesteld. Verschillende respondenten waren van oordeel dat de ouverneur onafhankelijk en onpartijdig te werk gaat.[214]
De bevoegdheden van de Koninkrijksregering zijn beperkt, maar indien landen ernstig tekortschieten mag zij ingrijpen. Artikel 43 van het Statuut lid 1 bepaalt dat: 'elk der landen zorg (draagt) voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.' Hoewel dit dus een verantwoordelijkheid van de landen zelf is, valt uit lid 2 van ditzelfde artikel op te maken dat het *waarborgen* van deze rechten een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Indien geconcludeerd wordt dat een landsorgaan in het Caribische deel van het Koninkrijk niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een verdrag, een rijkswet of een Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AmvB) moet verrichten, kan de Koninkrijksregering ingevolge artikel 51 van het Statuut bij AMvB de vereiste voorzieningen treffen. Voor Nederland wordt in dit onderwerp in de Grondwet voorzien. De relatie tussen Nederland en de Caribische landen is wat dat betreft niet symmetrisch. Oud-minister en oud-voorzitter van de Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur Croes, merkte dienaangaande op:[215]

> 'De zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is bij de landen en de waarborging daarvan is bij het Koninkrijk (lees Nederlandse organen in de Koninkrijksfunctie). Wij in de West moeten er dus voor zorgen dat alles functioneert zoals het in een rechtstaat behoort en het Koninkrijk (lees Nederland) moet dus controleren of wij dat goed doen, en, als wij het daar aan de overkant, te bont maken, moet het Koninkrijk (lees Nederland) ingrijpen.'

De Koninkrijksregering kan ook wetgevende en bestuurlijke maatregelen van de landen schorsen en vernietigen[216] en aanpassingen van de Staatsregeling tegenhouden. Dit laatste is in relatie tot Aruba nog nooit gebeurd.[217]
De verstandhouding tussen Nederland en Aruba was door de jaren heen niet vrij van complicaties. In hoofdstuk 3 bleek al dat de Arubaanse regering zich in de tweede helft van de jaren negentig ergerde aan de opstelling van Nederland in relatie tot de rechtshandhaving. Van Nederlandse zijde was men in deze periode niet te spreken over de wijze waarop politiek en korpschef acteerden richting OM. Croes spreekt van een *delicate balance of powers* tussen de verantwoordelijken in 'de West' en Nederland, in het bijzonder in rela-

214 Respondenten afkomstig uit de rechtshandhaving.
215 Croes (2010, p. 1-2).
216 Art. 50 lid 1 Statuut.
217 Tjeenk Willink (2011, p. 30 in verwijzing naar Borman, 2005). Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 56-57) wijzen ook op de verschillende instrumenten van bijstand en samenwerking tussen Aruba en Nederland, die zijn gebaseerd op art. 36 e.v. van het Statuut. Tot 10 oktober 2010 bestond de Samenwerkingsregeling, die in 75 artikelen gebieden van samenwerking benoemde.

tie tot dergelijke vraagstukken van rechtshandhaving. In 2006 poogde Nederland in het kader van de aanstaande staatkundige hervormingen, de macht van Den Haag te versterken door de Nederlandse Minister van Justitie, als lid van de Rijksministerraad, bevoegdheid toe te kennen een aanwijzing te geven aan de PG van de toenmalige Nederlandse Antillen. Verzet vanuit het Caribisch gebied en een negatief advies van de Raad van State van het Koninkrijk verhinderden dit.[218]

De relatie tussen het Koninkrijk (in het bijzonder Nederland) en Aruba is gevormd door uiteenlopende gebeurtenissen in de tijd. We kunnen deze op grond van ons onderzoek, dat zich primair op Aruba richt, niet volledig in kaart brengen. Wel schetsen we, op basis van veelal Nederlandse openbare (Kamer)stukken en hetgeen in interviews met respondenten meermaals naar voren kwam, enkele aspecten van de relatie die relevant zijn in het licht van deugdelijk bestuur.
Allereerst leverde Nederland, zoals bleek in hoofdstuk 4, een bijdrage aan het FDA, dat bedoeld is om de zelfredzaamheid van Aruba te bevorderen. De fondsen werden (en worden tot 2014) onder meer ingezet ter versterking van deugdelijk bestuur en in het bijzonder de rechtshandhaving en de vreemdelingenketen. Na 2009 zijn de stortingen door Nederland in het FDA conform plan gestopt.
Dat schuldsanering in het geval van Aruba – in tegenstelling tot de Nederlandse Antillen – niet nodig was, nam niet weg dat Nederland zich verschillende keren bezorgd toonde over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Dat was reeds zo in de tweede helft van de jaren negentig[219] en opnieuw ten tijde van het bewind van de MEP, toen Nederland zich zorgen begon te maken over de oplopende begrotingstekorten en staatsschuld. Die namen toe, ook in de periode dat het economisch beter ging. In 2008 ontving Aruba, zoals in hoofdstuk 4 opgemerkt, van Nederland een substantieel bedrag in het kader van een overeenkomst over de verdeling van de opbrengsten van het Plant Hotel, een zaak die in de voorgaande jaren tot een slepend en soms hoog oplopend conflict met het kabinet Oduber had geleid. De MEP-regering was geruime tijd ontevreden over het bedrag dat Nederland voor zijn deelneming wilde betalen. In oktober 2007 was dit voor minister-president Oduber aanleiding om de medewerking van Aruba aan het overleg over de staatkundige hervorming op te schorten.[220] Aruba kon dit doen omdat artikel 55 van het Statuut bepaalt dat een rijkswet die een wijziging van het Statuut beoogt, zoals bij de hervorming het geval was, de uitdrukkelijke instemming van alle

218 Croes (2010, p. 7-8); zie ook hoofdstuk 9.
219 In juni 2001 verwees de Staatssecretaris van BZK naar een IMF-studie uit 2001 en de waarschuwingen van de Centrale Bank van Aruba dat de ontwikkeling van de overheidsfinanciën begrotingsrisico's met zich meebracht, in het bijzonder de personeelsuitgaven van de overheid, de invoering van het stelsel van pensioenvoorzieningen en de invoering van de Algemene Ziektekostenverzekering (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 2001-2002, 27 916 nr. 1) waarin verslag wordt gedaan van een werkbezoek van een parlementaire delegatie aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Bij een eerder bezoek aan Aruba in juni 1999 kwam dit punt ook aan de orde. In Kamerstukken zijn de verslagen van opeenvolgende werkbezoeken terug te vinden.
220 Zie onder meer 'Aruba: wij krijgen nog miljoenen van Nederland', www.elsevier.nl, 26 oktober 2007.

Koninkrijkspartners vereist.[221] Het MoU waarmee de Plant-zaak werd afgehandeld, maakte mede de weg vrij voor de staatkundige hervorming die op 10 oktober 2010 haar beslag kreeg.
De financiering van technische (personele) bijstand was ook een vorm van ondersteuning die Nederland verschafte en die, zoals Croes in 2010 ook stelde, mede gezien kan worden als compensatie voor de schaalnadelen van bestuur op een klein eiland. Volgens Croes worden vanuit Nederland niet altijd de plaatselijke verhoudingen in het Caribische deel van het Koninkrijk ingevoeld. Croes pleitte ervoor dat rechters met ervaring in de West na terugkeer naar Nederland bij konden dragen aan besluitvorming en konden helpen wantrouwen weg te nemen.[222] Dit punt sluit aan op wat vier respondenten stelden in relatie tot de personen die vanuit Nederland, meestal voor een periode van vijf jaar, overkwamen om technische bijstand te verlenen.[223] Naar hun oordeel verbleven deze vaak te kort in Aruba om begrip te ontwikkelen voor de lokale situatie; het verloop onder bijstanders was bovendien hoog. Een punt van frictie kon ook de honorering van deze bijstanders zijn, die soms aanzienlijk meer verdienden dan Arubaanse ambtenaren.[224]
De vestigingsplaats van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie na het ingaan van de nieuwe Koninkrijksverhoudingen was één van de zaken die naar voren kwamen in de brief van de Staatssecretaris van BZK van 25 april 2009. Volgens een hoge ambtenaar meende de Arubaanse regering dat vestiging op het eiland goed zou zijn voor de uitstraling, de economie en het onderwijs van Aruba. Omdat uiteindelijk volgens de staatssecretaris geen overeenstemming met Aruba kon worden bereikt, werd het land op dit punt in 2009 door het Koninkrijk 'overruled'. Het Hof en de daarbij behorende griffie zetelen formeel in elk van de landen van het Koninkrijk, maar werden fysiek gevestigd op Curaçao. De zittingen van het Hof kunnen in principe op ieder van de eilanden plaatsvinden.[225]
Zoals al bleek, maakte Nederland zich in april 2009 ook zorgen over de medewerking van de toenmalige Arubaanse regering aan diverse verbeterplannen in de vreemdelingenketen en binnen de rechtshandhaving, kwesties die wij in hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9 behandelen. Tevens ontving de staatssecretaris signalen van integriteitskwesties (zie hoofdstuk 7). Een bron van deze signa-

221 Nehmelman (2009, p. 46).
222 Croes (2010, p. 12).
223 Zo draagt Nederland ten behoeve van waarborging van rechtszekerheid en mensenrechten bij aan de rechtspraak door personele bijstand te leveren aan het gemeenschappelijk Hof van het Caribische deel van het Koninkrijk en de OM's van de landen. Met de bijstand zijn jaarlijks gemiddeld 22 rechters en gemiddeld tien officieren van Justitie beschikbaar gesteld (Rijksbegroting, hoofdstuk IV, 2011, zie www.rijksbegroting.nl/2010/voorbereiding/begroting,kst132820b_4.html. De rijksbegroting voor 2011 meldt dat de veranderingen in de staatkundige structuur van oktober 2010 hierin geen verandering zullen brengen.
224 Zo ontvangen leden van de rechterlijke macht een toeslag op het lokale salaris. Croes stelde dat 'op grond van de nieuwe inschaling van leden van het OM – die en marge van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof wordt ingevoerd – op Aruba een substituut officier met 9 dienstjaren meer verdient dan onze minister-president' (Croes 2010, p. 5). Twee respondenten uit de rechtshandhaving.
225 Per 10 oktober 2010 zijn de bij het Hof aangesloten landen: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Maarten en St. Eustatius (http://gemhofvanjustitie.org/). Vgl. art. 15 lid 3 van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof.

len was mede de Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad (VNO).[226] Een weekbericht van VNO dat begin 2009 onbedoeld in de openbaarheid kwam bevatte informatie, afkomstig van een gesprekspartner van VNO, en schetste een weinig vleiend beeld van de politieke verhoudingen binnen de MEP en tussen de regering en het OM. Minister-president Oduber sprak van 'onherstelbare schade' aan de relatie met Nederland en Minister van Justitie Rudy Croes beschuldigde Nederland van spionage.[227] Na vragen uit de Tweede Kamer besloot de Nederlandse regering dat er een onderzoek moest komen. De MEP-regering stelde aanvankelijk alleen onderzoek door een Arubaanse instantie acceptabel te vinden. Een respondent uit de MEP meende dat de regering destijds zich vooral had gestoord aan wat zij zag als optreden van Nederland op basis van 'roddels'.

Al met al waren de verhoudingen tussen Nederland en de MEP-regering geruime tijd moeizaam tot ronduit gespannen.[228] Daar kwam bij dat de MEP de nadruk legde op Arubaanse autonomie in koninkrijksverband.[229]

De AVP-regering die in 2009 aantrad, stond meer op het standpunt dat binnen het Koninkrijk samenwerking het uitgangspunt moest zijn – niet alleen met Nederland overigens maar ook met andere landen en de Europese Unie. Tot dusver hadden volgens deze regering binnen het Koninkrijk een gemeenschappelijke visie en agenda ontbroken, en overheersten wantrouwen en politieke conflicten.[230] De regering meende ook dat, waar mondiaal de uitdagingen toenamen en landen strategische partnerschappen aangingen, Aruba dat ook moest doen. Dat zou onder meer kunnen door zich nadrukkelijker te oriënteren op de Europese Unie, en in het bijzonder op de status van ultraperifeer gebied (UPG). Deze UPG-status biedt mogelijkheden en schept ver-

226 VNO vertegenwoordigt Nederland bij de regering van Aruba. Daarnaast kunnen Europese Nederlanders er terecht voor vragen over hun rijbewijs, stemrecht of voor consulaire bijstand in noodsituaties (www.rijksoverheid.nl). Respondenten opperden dat de terughoudende opstelling van Nederland in reactie op dergelijke signalen was ingegeven door de wens te voorkomen dat Aruba de staatkundige hervormingen zou tegenhouden, zoals ook de gang van zaken rond het Plant Hotel in 2007 toonde.

227 'Aruba beschuldigt Nederland van spionage', *Amigoe*, 5 februari 2009. Respondenten bevestigden de gang van zaken rond het 'lek', dat eigenlijk geen lek was. Het bewuste bericht was per abuis, behalve naar de minister van Justitie en de Staatssecretaris van BZK, ook naar een Arubaanse ambtenaar gemaild, die het vervolgens aan een minister verstrekte.

228 Uitspraken van leden van de PVV in de Tweede Kamer speelden hierin ook een rol. Een voorbeeld is een motie waarin lid Brinkman de regering verzoekt om 'initiatieven te nemen om te komen tot het verbreken van alle staatsrechtelijke banden met de Nederlandse Antillen en Aruba' (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 nr. 21).

229 De MEP-regering kwam ook met Nederland in aanvaring over de Nederlandse plannen voor een visumplicht voor Antillianen en Arubanen, die de gelijkheid van burgers binnen het Koninkrijk aan zou tasten, alsook over de Nederlandse wens dat het homohuwelijk ook in het Caribische deel van het Koninkrijk zou worden erkend, wat niet overeen zou komen met de plaatselijke cultuur. Over dit laatste punt merkt de Raad van Advies in een andere context overigens op: 'hoe de bevolking van Aruba denkt over gelijkgeslachtelijke huwelijken is (...) nimmer empirisch onderzocht' (RvA, 2011, p. 47).

230 'De relatie tussen de Koninkrijkspartners heeft zich gedurende deze periode vooral gekenmerkt door onderling wantrouwen. Hierdoor is nimmer bewust gezocht naar de gemeenschappelijke belangen die de basis zouden moeten vormen voor een gezonde samenwerking. Evenmin is er sprake geweest van het formuleren van een toekomstvisie voor het Koninkrijk, waarbij wordt nagegaan hoe – uitgaande van de gemeenschappelijke belangen – synergie en een win-winsituatie voor de Koninkrijkspartners kan worden bereikt. Er is dan ook nooit getracht een agenda voor het Koninkrijk vast te stellen en bestaat er al meer dan een halve eeuw een 'Koninkrijksregering', zonder een regeerprogramma. Het gevolg is dat het Koninkrijk zich niet tot een strategisch partnerschap heeft kunnen ontwikkelen. Daarentegen is het onderling wantrouwen blijven bestaan, hetgeen heeft geresulteerd in slepende politieke conflicten' (Visie Arubaanse regering op het Koninkrijk, december 2010); vgl. Eman (2011, p.155 e.v.).

plichtingen. Dit zou Aruba voordeel op kunnen leveren en zo kon men een ‘krampachtige defensieve houding’ ter bescherming van de ‘autonomie’ vermijden. Ook Nederland diende zich te realiseren dat hier iets te winnen valt. Nederland zou het ontwikkelen van een visie op het Koninkrijk echter in eerste instantie als een Nederlandse aangelegenheid zien. Tegelijk zouden er weeffouten in het Statuut zitten die Nederlandse instellingen eenzijdig bevoegdheden toekennen, wat het wantrouwen in het Caribische deel van het Koninkrijk voedde. De AVP-regering bepleitte daarom het versterken van Koninkrijksinstituties en intensivering van samenwerking tussen instituties in Nederland en de landen in het Caribisch gebied – politieke partijen, parlementen, adviesorganen. In mei 2011 leek in ieder geval op een aantal punten de samenwerking inderdaad te worden verdiept, zoals tussen de Staten en de Tweede Kamer.[231]

6.2 Hoge Colleges van Staat

6.2.1 De Algemene Rekenkamer Aruba (ARA)

Taken en bevoegdheden van de ARA

Een belangrijke leverancier van controle- en toezichtsinformatie aan de Staten is de Algemene Rekenkamer Aruba (ARA). De ARA is een Hoog College van Staat en stelt als zodanig haar eigen begroting vast. Artikel IV.5 van de Staatsregeling bepaalt dat de ARA is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land Aruba. De Landsverordening Algemene Rekenkamer Aruba (LARA) werkt dit nader uit. Artikel 1 LARA bepaalt dat de Rekenkamer verantwoordelijk is voor ‘de controle op het geldelijk en materieel beheer in de ruimste zin, ongeacht welke vorm aan dat beheer is gegeven’. De controlebevoegdheden van de ARA reiken tot alle overheidsdiensten, alle landsbedrijven, alle overheidsvennootschappen, alle publiekrechtelijke lichamen en alle door de overheid gesubsidieerde instellingen. Hiertoe moet de ARA van elk ministerie en van andere organen die landsmiddelen beheren overzichten krijgen en mag zij boeken, rekeningen, verantwoordingen of bewijsstukken vorderen. Ministeries en andere organen zijn wettelijk verplicht deze stukken aan de ARA te verstrekken.[232] De ARA kan ook ‘aangewezen deskundigen’, zoals de CAD, stukken laten vorderen en inlichtingen laten inwinnen.[233] De Algemene Rekenkamer kan gebruikmaken van de onderzoeksresultaten van de CAD.[234]Artikel 24 lid 1 LARA bepaalt dat de Rekenkamer de jaarrekeningen

231 Zie hoofdstuk 5.
232 Art. 23, 31 en 33 LARA.
233 Art. 33 lid 1 LARA.
234 Art. 24 lid 3, LARA: Bij de controle en het toezicht (…) kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de resultaten der controlerende diensten der uitvoerende organen.

van het Land controleert.[235] De ARA heeft de plicht om geconstateerde gebreken of onregelmatigheden te melden aan de Staten en de Gouverneur, indien voorafgaand overleg met de Minister van Financiën hierover, geen bevredigende resultaten oplevert.[236]
De ARA kan bij vermoedens van een (strafrechtelijke) overtreding naar de minister stappen en als dit niets uithaalt is het OM de volgende stap. Dan is wel een onderbouwd vermoeden van een strafbaar feit noodzakelijk.[237]

Kanttekeningen bij de taken en bevoegdheden van de ARA
De voor het functioneren van de ARA relevante wet- en regelgeving is volgens jaarverslagen en interviews met betrokkenen niet overal even duidelijk en ruim.[238] De controlebevoegdheden zijn in het afgelopen decennium herhaaldelijk onderwerp geweest van discussie,[239] maar de laatste wijziging van de LARA dateert van 2003.[240] Ook de 'verzelfstandiging' van de Rekenkamer op het gebied van financiën, personeel en planning, die werd aanbevolen in het rapport Calidad, is nog niet geregeld.[241] Verder beschikt de ARA niet over de wettelijke bevoegdheid tot het doen van onderzoek naar zuiverheid en integriteit.[242] Evenmin kent Aruba een procedure hoe om te gaan met diensten die de adviezen van de ARA in de wind slaan.[243]

Formatie en capaciteit van de ARA
Het College van de ARA bestaat uit een voorzitter en twee leden. Allen worden benoemd en zonodig geschorst en ontslagen door de Gouverneur. De

235 Deze bepaling is de pendant van de verplichting van ministers in art. 42 van de CV jaarlijks de jaarrekening op te stellen en die vóór 1 juni aan de ARA te zenden. Deze kwam aan bod in hoofdstuk 5. Volgens art. 24 lid 1 LARA onderzoekt de Algemene Rekenkamer of: a. de jaarrekening van het Land (...) van landsbedrijven en instellingen (...) en van begrotingsfondsen alle artikelen bevatten, die volgens de voorschriften daarin moeten voorkomen; b. de in onderdeel a bedoelde rekeningen zijn opgemaakt in overeenstemming met de vastgestelde begrotingslandsverordeningen; c. bij het invorderen van ontvangsten en het doen van betalingen de wettelijke regelingen en de besluiten en beschikkingen van het bevoegde gezag in acht zijn genomen. In lid 2 staat dat de Rekenkamer er zoveel mogelijk op dient toe te zien dat 'alle gelden en goederen van het Land doelmatig worden beheerd'.
236 Art. 26 LARA.
237 In de periode 1994-2006 zou de ARA geen contact hebben opgenomen met het OM, zo stelt een vroeger betrokken respondent. Wel zou de ARA in één genoemd meer recent geval een (achteraf loze) tip hebben gegeven aan de Landsrecherche over vermeende corruptie inzake verblijfsvergunningen (respondent van een waarborginstitutie).
238 Drie respondenten van waarborginstituties. Zo is in de Staatsregeling geen definitie opgenomen van de termen rechtmatigheid en doelmatigheid – de termen die de hoofdtaken van de ARA aanduiden. De (Memorie van Toelichting bij de) LARA gaat hier wel op in. Volgens Nauta en Van Gennip Advies (2007, p. 45) ontbeert de LARA een duidelijke centrale grondslag voor het doen van doelmatigheidsonderzoek.
239 ARA Jaarverslagen 2000-2004 (ARA, 2005b, p. 23-25). 'De Rekenkamer heeft bij vele gelegenheden gemerkt dat er veel onduidelijkheden bestaan omtrent (a) de controlebevoegdheden en controletaak van de ARA; (b) haar overige bevoegdheden; en (c) de relatie tussen de CAD en de ARA.' In de jaren negentig bestond ook al onvrede bij de ARA over haar bevoegdheden ten aanzien van zowel te controleren lichamen als onderwerpen, zie Jaarverslagen 1996-1999 (ARA, 2001, p. 15-21). Voor meer details over de reikwijdte van taken en bevoegdheden, zie ARA Jaarverslagen 2000-2004 (ARA, 2005b, p. 14-17).
240 In nieuwe (in 2006) voorgestelde conceptwijzigingen van de LARA ziet de ARA opnieuw een inperking van bevoegdheden.
241 Jaarverslagen 2000-2004 (ARA, 2005b, p. 29) en respondenten van een waarborginstitutie.
242 Koolman (2011, p. 130).
243 De ARA heeft wel voor de invoering van zo'n procedure gepleit (ARA, 2005b, p. 25); ook twee betrokken respondenten leek dat zinvol.

voorzitter en de leden worden benoemd op voordracht van de Staten.[244] Het College wordt ondersteund door een toegevoegd secretaris en (onderzoeks)personeel. In de periode tussen medio jaren negentig en 2006 zouden er volgens een voormalig betrokkene doorgaans ongeveer twaalf personeelsleden zijn geweest onder wie drie tot vier onderzoekers.[245] Het personeel wordt benoemd door de regering.
Het huidige College van de ARA is sinds 1 maart 2009 bijeen, maar was in mei 2011 nog niet compleet. Het bestond op dat moment uit een voorzitter en één lid; de zetel van het derde lid was vacant.[246] Ook was er nog geen vaste secretaris.[247] Tot maart 2009 was er gedurende een half jaar zelfs in het geheel geen College, vanwege collectief pensioen van het vorige. Het zou niet eenvoudig zijn om een geschikt derde collegelid te vinden. Er zijn thans verder zes onderzoekers en twee andere medewerkers. De helft van deze mensen is ervaren. Momenteel wordt geworven voor een secretaris, een lid en onderzoekers, 'als het kan een extra team'.[248] Formeel betreft het collegelidmaatschap geen fulltimebaan, in de praktijk is het dat volgens respondenten wel. De secretaris functioneerde feitelijk ook als een soort projectleider.
De zelfstandigheid van de ARA in het benoemen van personeel (en in het nemen van beslissingen met financiële consequenties in het algemeen), is feitelijk beperkt. Ook al verloopt de selectieprocedure via het Rekenkamercollege en legt het personeel aan dit college verantwoording af, in de praktijk kan de ARA niet zelf haar personeel benoemen. Zo stelde de ARA in haar jaarverslag over de periode 2000-2004 dat 'de ARA voor de uitvoering van haar begroting geheel afhankelijk (is) van de medewerking van de regering. Zo wordt haar personeel benoemd en ontslagen door de regering.'[249] Deze situatie is nog steeds actueel.[250] Niettemin hebben we geen concrete gevallen van politieke benoemingen bij de ARA geconstateerd.[251]
De ARA kampt dus met bezettingsproblemen en staat daarin overigens niet alleen in Aruba. Het aanbod van hoger opgeleiden in Aruba is laag, mede gelet op de concurrentie van het bedrijfsleven en uit het buitenland.[252] De bezoldigingsregeling zou niet marktconform zijn, terwijl een functie bij de

244 Art. 2, 6 en 11 LARA. Bij de voordracht van de secretaris en van het personeel worden niet de Staten maar de Rekenkamer zelf gehoord (art. 11).
245 Op navraag begin mei 2011, was op het moment van schrijven nog geen reactie ontvangen.
246 'Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel', *Amigoe*, 7 mei 2011.
247 Interviews met twee respondenten van waarborginstituties, ook van Nederlandse zijde. Begin 2010 vertrok de voormalige secretaris van de ARA, na bijna twintig dienstjaren. Deze secretaris genoot een reputatie van onafhankelijkheid. Een nieuwe secretaris diende in de loop van 2010 de werkzaamheden al weer neer te leggen omdat hij niet de Nederlandse nationaliteit had.
248 Twee respondenten van een waarborginstitutie. Uit het jaarverslag 2000-2004 van de ARA (ARA, 2005b) blijkt dat indertijd ook al werd gepoogd om een extra onderzoeksteam te krijgen.
249 Jaarverslag 2000-2004 (ARA, 2005b, p. 29).
250 Drie respondenten van waarborginstituties.
251 Wel zou de vorige regering in de latere periode hebben gepoogd om een politieke verwant onder te brengen in een ondersteunende functie bij de ARA, volgens respondenten van een waarborginstitutie zonder succes.
252 Twee respondenten van waarborginstituties, zie ook jaarverslag ARA 2000-2004 (2005b, p. 11), waar melding gemaakt wordt van gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel.

ARA spanningen met zich mee kan brengen. Ook zou ARA-personeel door bestuurders zijn overgeplaatst naar andere overheidsonderdelen.[253]
De directie Financiën doet de boekhouding van de ARA. De ARA kan geen contracten afsluiten zonder voorafgaande machtiging van de betrokken minister. Voor uitgaven geeft de minister uiteindelijk zijn fiat en beschikt daarmee over een vetorecht.
Zoals aangestipt maakt de ARA volgens de wet gebruik van rapportages van andere diensten (met name de CAD)[254] en mag ze aangewezen deskundigen inzetten voor het uitvoeren van onderzoek binnen de overheid. De relaties met die diensten en met de ambtelijke diensten die om informatie wordt gevraagd, zijn volgens betrokkenen over het algemeen goed.[255]

Uit het voorgaande moge blijken dat de ARA al geruime tijd kampt met capaciteitsgebrek door onderbezetting. Dit zou een oorzaak zijn van de beperkt te noemen productie van de ARA.[256] Twee respondenten van waarborginstituties en een politicus schrijven de beperkte productie van de ARA ook toe aan inertie van de Rekenkamer. In 2011 gaf de ARA aan ook zelf verantwoordelijk te zijn geweest voor de matige productie, maar weet die tevens aan onderbezetting.[257]

Productie van de ARA
De Rekenkamer controleert de jaarrekeningen, produceert jaarverslagen met daarin kortere verslagen van deelonderzoeken en daar bovenop verricht de ARA gemiddeld elke drie jaar een onderzoek naar een aangewezen onderwerp, zoals de vergunningverlening.[258] Onderzoeken lopen soms meerdere jaren en tussentijdse bevindingen staan in de bundels jaarverslagen.[259] In jaarverslagen staan ook bevindingen uit deelonderzoeken binnen de departementen naar kwesties die acuut aandacht vragen.[260]
Getuige jaarverslagen en uitspraken van respondenten lukte het de Rekenkamer in het afgelopen decennium niet om volledig uitvoering te geven aan

253 Respondenten van waarborginstituties. Volgens het ARA-jaarverslag 1996-1999 (2001, p. 8) vonden twee overplaatsingen plaats ‘zonder de Rekenkamer te horen en zonder dat aan haar de gevraagde goedkeuring werd verleend om in de ontstane vacatures te voorzien’. Wat betreft de jaren daarna (de periode 2000-2004), meldde de ARA vier overplaatsingen (2005b, p. 5).
254 In 2005 stelde de ARA dat, ten behoeve van haar eigen functioneren de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de CAD ‘met voortvarendheid’ alsnog beter geregeld dienen te worden (ARA, 2005b, p. 17). Voor deze kwestie verwijzen we naar de paragraaf over de CAD. In het kader van capaciteitsproblemen wordt door een drietal respondenten van Arubaanse en Nederlandse waarborginstituties gezinspeeld op samengaan van CAD en ARA, ook omdat de taken van de diensten zouden overlappen.
255 Respondenten van een waarborginstitutie.
256 Respondenten van een waarborginstitutie; ARA (2005b, p. 29).
257 ‘Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel’, *Amigoe*, 7 mei 2011.
258 Zo blijkt uit interviews met drie betrokkenen en uit jaarverslagen en rapporten. We beschikken over vijf rapporten over een aangewezen onderwerp (ARA 1998, z.j., 2004, 2005a en 2007).
259 We hebben niet de beschikking over latere jaarverslagen; een deel daarvan was ten tijde van dit onderzoek nog niet afgerond, zo gaven respondenten aan. Het tijdig opleveren van jaarverslagen is overigens een wettelijke verplichting voor de ARA (art. 27 LARA).
260 ARA (2005b, p. 52). Met sommige onderwerpen wilde de ARA niet wachten omdat ze ‘grote gevolgen hebben voor ‘s lands financiën’.

haar plannen.[261] Zo werd een deel van het onderzoeksprogramma voor 2005[262] niet gerealiseerd. Het functioneren van de Kustwacht werd onderzocht door de drie rekenkamers van het Koninkrijk maar uiteindelijk heeft de ARA hier niet over gerapporteerd.[263] Feitenonderzoek van de ARA zou stuiten op de gebrekkigheid en onvolledigheid van de overheidsadministratie[264] en dit zou mede de productie van de ARA hinderen.[265]
In het kader van haar controlerende taak en als opmaat naar een Operatie Comptabel Bestel[266] heeft de Rekenkamer in 2009 een inventarisatie gemaakt onder 60 diensten van de mate waarin deze een ordentelijke administratie voeren (dat bleek in 56 gevallen niet zo te zijn).[267] Een ander onderzoek, waarvan de resultaten begin 2011 verwacht werden, betreft de geldstromen van de overheid en diensten, overheids-nv's, stichtingen en andere rechtspersonen. Een aanleiding voor dit onderzoek was volgens respondenten onder meer het ontbreken van zicht op het geld dat via stichtingen werd besteed.[268]
De rapportages van de ARA hebben over het algemeen een goede naam als het gaat om kwaliteit en objectiviteit.[269] Ze zijn op feiten gericht en bij onregelmatigheden worden verantwoordelijke bewindspersonen aangesproken. De reputatie van rapporten mag dan goed zijn, door respondenten van de ARA en een politicus wordt betwijfeld of deze wel de meest prangende aspecten van de bestuurskwaliteit aan de orde stellen. In dit verband hadden respondenten de indruk dat de Staten hun onderzoekswensen onvoldoende naar voren brengen. De rapporten over het Radisson hotel (z.j.) en de Fondokwestie (2004; zie hoofdstuk 7) kwamen niettemin tot stand na vragen van de Staten over de rechtmatigheid van het gebruik van publieke middelen. Het onderzoek naar vergunningverlening kwam voort uit de aanbevelingen van het rapport Calidad inzake kwetsbare overheidshandelingen.[270] In de twee laatstgenoemde rapporten onderzocht de ARA ook de *integriteit* van het overheidshandelen – ondanks dat daar een wettelijke basis voor ontbrak.

261 Twee respondenten van een waarborginstitutie.
262 ARA (2005b, p. 37).
263 Meerdere respondenten van een waarborginstitutie en ARA (2005b, p. 52-3). Dit zou volgens respondenten van een waarborginstitutie te maken hebben gehad met een discussie over de bevoegdheid van de ARA om te rapporteren over dit onderwerp.
264 Zo stellen twee respondenten uit het maatschappelijk middenveld en een Nederlandse waarborginstitutie.
265 Twee respondenten van waarborginstituties; verder Jaarverslag ARA 2000-2004 (2005b, p. 29). Zie ook de rapporten van de CAD (2004-2009).
266 In Nederland was de Operatie Comptabel Bestel, halverwege de jaren tachtig, gericht op het vergroten van de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven. Dat was nodig gezien het forse negatieve begrotingssaldo en de daardoor sterk oplopende staatsschuld. Het resultaat van de Operatie Comptabel Bestel was onder meer een verbetering van de beheersbaarheid van de begroting en versnelling en verbetering van de verantwoording. Ook werd de begrotingspresentatie gewijzigd, wat leidde tot meer inzichtelijke en vergelijkbare departementale begrotingen (http://rijksbegroting2004.minfin.nl/default7cca.html).
267 De CAD zou vervolgens aan de betreffende diensthoofden een cursus hebben aangeboden, aldus een respondent van een waarborginstitutie.
268 Respondenten van waarborginstituties, ook van Nederlandse zijde.
269 Dit stellen een drietal respondenten: oud-functionaris van de rechtshandhaving en respondenten van resp. Nederlandse en Arubaanse waarborginstituties (niet zijnde de ARA). Zie www.wodc.nl voor het samenvattende overzicht, waar ook vijf grotere ARA-onderzoeken in zijn betrokken.
270 Van die bevindingen (2005, 2007) wordt in hoofdstuk 5 verslag gedaan.

De relatie met het bestuur en de Staten
Werken voor de Rekenkamer in een kleine gemeenschap leidt gemakkelijk tot spanningen, zo stellen drie direct en indirect betrokkenen.[271] Nauwe sociale relaties maken het lastig om inhoudelijke kritiek te geven zonder dat dit persoonlijk wordt opgevat. Leden van de Rekenkamer kregen volgens respondenten van verschillende signatuur door de jaren heen herhaaldelijk openlijke kritiek van de regering te verduren, die hen onder meer via de media bereikte.[272]
Zoals in het vorige hoofdstuk bleek, was het proces van opstellen en aan de ARA voorleggen van de jaarrekeningen van het Land al sinds het begin van de Status Aparte een wassen neus. In 2011 was de ARA betrokken bij de inhaalslag die de AVP-regering op dit terrein wil maken.
De respons van de kant van bestuur en Staten op studies die de ARA naar buiten bracht, is beperkt te noemen. De ARA legde haar bevindingen, vóór deze naar de Staten te zenden, voor aan de verantwoordelijke minister(s). Voor deze hoor en wederhoor nam en neemt de ARA een periode van drie maanden in acht waarbinnen zij een reactie verwacht. In het algemeen kwamen de reacties te laat.[273] In zeker drie gevallen schreef de ARA de reacties bovendien onvolledig en onbevredigend te vinden. Dan reageerde bijvoorbeeld maar een deel van de verantwoordelijke bewindslieden; of er werd maar op een gedeelte van de rapportage gereageerd.[274] Ontvangen reacties waren naar de mening van de ARA vaak onvoldoende concreet.[275] De contacten met de ministers van de MEP-regering waren minimaal.[276] Niet alleen ministers, ook Statenleden reageerden over de jaren gebrekkig op de rapporten. In 2005 stelde de ARA dat ‘rapporten niet worden behandeld in openbare vergaderingen van de Staten. Dit is een gemis doch ook een miskenning van de taken van de Rekenkamer (…)’.[277]
De beperkte betrokkenheid van de Staten en ministers bij ARA-onderzoek laat zich volgens enkele betrokkenen verklaren uit de desinteresse bij politici voor financiële kwesties en het verleden; men zou meer zijn geïnteresseerd in het maken van nieuw beleid.[278] Statenleden zouden voornamelijk in verkiezingstijd gespitst zijn op rapporten van de ARA.
De ARA pleit voor een verplichting in de Staatsregeling tot behandeling. Overigens zijn betrokkenen in de loop van de jaren sceptisch geworden wat

271 ‘Voor pure onafhankelijkheid is een sociaal leven leiden erg lastig.’
272 Een viertal respondenten van waarborginstituties, ook van Nederlandse zijde.
273 Zie bijvoorbeeld Vergunningen I (2005) en Viertal projecten Vervoer en Communicatie (1998). Zie ook Jaarverslag 2000-2004 (ARA, 2005b, p. 8), de ARA verzoekt ook om een beleidsreactie op jaarverslagen.
274 Radisson hotel (ARA, z.j., p. 26-31), Vergunningen I (ARA, 2005a, p. 35) en Verblijfsvergunningen II (ARA, 2007, p. 43-4). Zie ook hoofdstuk 7.
275 Van de vijf door ons ontvangen rapportages ontbreekt in twee gevallen een verslag van hoor en wederhoor; in de drie andere rapportages vinden we verslagen van sterk vertraagde en/of onvolledige reacties. Een minister uitte publiekelijk zijn onvrede over het ARA-rapport betreffende vier projecten op het terrein van vervoer en communicatie en bracht ondanks waarschuwingen van de ARA het vertrouwelijk conceptrapport naar buiten. De ARA: ‘Het in de openbaarheid brengen van het conceptrapport acht de Rekenkamer niet getuigen van enig respect voor zowel de Staten als de Rekenkamer’ (ARA, 1998, p. 11).
276 Meerdere respondenten van een waarborginstitutie.
277 ARA (2005b, p. 39).
278 Drie respondenten van waarborginstituties, ook van Nederlandse zijde.

betreft een verbetering in de follow-up van de regering op bevindingen en aanbevelingen.[279]
Aan de andere kant wordt onder respondenten de gedachte breed gedeeld dat de ARA ook zelf proactiever om kan gaan met het presenteren en publiceren van haar rapporten.[280] De ARA is deze mening zelf ook toegedaan. Met het oog op de toekomst zijn de contacten met de regering en de Staten aangehaald. Er is nu periodiek overleg met de Statenvoorzitter, de minister-president en de Minister van Financiën. Begin 2010 zijn door Financiën en de ARA presentaties gegeven aan Statenleden over wat van hen wordt verwacht, onder andere wat betreft de controlerende rol en de finesses van het budgetrecht.

Samenwerking met Nederland
Sinds de jaren negentig werkt de ARA samen met en ontvangt zij technische bijstand van de Algemene Rekenkamer van Nederland; dit vindt plaats onder de vlag van een samenwerkingsprotocol uit 1998[281] en het FDA. Deze bijstand omvat ondersteuning bij het afhandelen van de achterstallige jaarrekeningen, het bevorderen van de kwaliteit van Rekenkameronderzoekers door middel van trainingen, cursussen en het stimuleren van veldonderzoek, alsmede het bevorderen dat ARA, regering en Staten beter samenwerken. Daarnaast is de interne organisatie van de ARA volgens betrokkenen een punt van aandacht. Zoals reeds aangegeven, streeft Aruba ernaar om te komen tot een Operatie Comptabel Bestel naar Nederlands voorbeeld. De Minister-president, de Minister van Financiën en de Statenvoorzitter legden begin 2010, in overleg met de Nederlandse Rekenkamer, dit streven neer in een memorandum.[282] In mei 2011 presenteerde de ARA een strategisch beleidsplan met de ambitie in de toekomst productiever en in onafhankelijkheid onderzoek te doen.[283]

Ontwikkeling ARA in de tijd
Ter afsluiting schetsen wij in onderstaand overzicht de ontwikkeling van het werk en de positie van de ARA in de tijd. Wij inventariseerden in hoeverre deze zaken zijn veranderd ten opzichte van de stand van zaken en aanbevelingen inzake de ARA in het rapport Calidad (zie tabel 5).[284]

279 Meerdere respondenten van een waarborginstitutie en twee politici, waarvan één spreekt van opportunisme wat betreft het reageren op ARA-rapporten.
280 Aldus nauw betrokkenen, politici en respondenten van andere waarborginstituties.
281 Koolman (2011, p. 130).
282 Aruba heeft een landsverordening vastgesteld waarin het comptabel bestel is geregeld (brief Staatssecretaris BZK 25 mei 2009). Voor assistentie bij deze operatie is een medewerker van de Algemene Rekenkamer Nederland aangetrokken.
283 'Algemene Rekenkamer wil weer in centrum staatsbestel', *Amigoe*, 7 mei 2011.
284 Croes et al. (1997, p. 32-33).

Tabel 5 Realisatie aanbevelingen rapport Calidad inzake de ARA, in 2010

Aanbevelingen rapport Calidad	Situatie in 2010
Zo groot mogelijke vrijheid begrotingsbeheer. Eigen beheer van personeel	Sinds 2000 kan de ARA volgens art. 40a en b van de Comptabiliteitsverordening (wijz.1999) net als de andere Hoge Colleges van Staat haar eigen begroting doen vaststellen. Dit gebeurt na overleg met de Minister van Algemene Zaken. Ook al werft de ARA zelf, de Minister van Financiën beheert de middelen en beslist over benoemingen en bepaalt zo de uitvoering van de begroting van de ARA. Over de zelfstandigheid en de bevoegdheden van de ARA hebben in het verleden wetsvoorstellen gecirculeerd tussen de ARA en de MEP-regering, echter zonder concrete resultaten. Er zijn geen aanwijzingen voor politieke benoemingen of functievermenging.
De regering moet voorzien in optimale bemanning van de ARA	Personeelsgebrek is nog steeds een structureel probleem. ARA-personeel is soms overgeplaatst naar bestuursdiensten en er is een blijvend gebrek aan capaciteit. De productie van onderzoek is beperkt: sinds 2007 zijn er geen nieuwe rapporten verschenen. In de periode 2008-9 was er een halfjaar lang geen College. Er is op het moment van schrijven nog steeds geen derde collegelid.
ARA moet onderzoek kunnen doen naar kwetsbare overheidshandelingen (zuiverheid en integriteit). In dit verband dient de ARA een proactief beleid te voeren	Onderzoek naar vijf typen processen van vergunningverlening (inclusief verblijfsvergunningen) is verschenen in 2005 en 2007.
Directe betrokkenheid tussen de ARA en de financiële huishouding van de overheid is gewenst	Recent onderzoek naar financiële administraties van 60 diensten (interne beheersing) waarvan 56 problematisch bleken.
De regering moet reageren op rapporten van de ARA	De respons op rapporten van de ARA was over het algemeen zeer gebrekkig; de Rekenkamer is over de jaren heen sceptisch geworden over de opvolging van aanbevelingen.

In het algemeen kan geconstateerd worden dat, na een eerste wetswijziging in 1999 onder de regering Eman III, de aanbevelingen uit het rapport ‘Calidad’ onder de regering van de MEP niet of nauwelijks zijn verwezenlijkt.

6.2.2 De Raad van Advies (RvA)

Taken en bevoegdheden van de RvA

De RvA, het hoogste adviesorgaan van regering en Staten, wordt in de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening RvA van 1986, het ‘juridisch geweten’ van Aruba genoemd. De RvA is het Arubaanse equivalent van de Nederlandse Raad van State.[285] Net als de ARA is de RvA een Hoog College van Staat met een formeel onafhankelijke positie van de andere machten in het staatsbestel. De Raad van Advies heeft een verhoudingsgewijs zware rol

285 De positie en taken van de RvA zijn geregeld in H IV van de Staatsregeling alsmede in de Lv op de RvA AB 1992 nr. GT 3. Zie ook Pronk (2003, p. 89-90); vgl. o.a. Nicolaas (2011) in de bundel m.b.t. 25-jarig jubileum van de Raad van Advies.

bij het borgen van de kwaliteit van wetgeving, onder meer vanwege de politisering en de omstandigheid dat Aruba geen kwaliteitstoetsing door een senaat kent.[286]

Net als de ARA heeft ook de Raad van Advies de mogelijkheid om een eigen begroting te doen vaststellen.[287] Sinds 1 januari 2005 is ook het eigen begrotingsbeheer gerealiseerd.[288] De bevoegdheden en inrichting van de RvA zijn conform de Staatsregeling geregeld bij Landsverordening.[289]

Elke ontwerp-Landsverordening en elk ontwerp-Landsbesluit houdende algemene maatregelen (Lb-h.a.m.) moet de regering aan de RvA aanbieden voor advies.[290] Pas daarna kan zij een ontwerp-Landsverordening samen met het door de RvA verstrekte advies, bij de Staten indienen. Een ontwerp-Landsbesluit houdende algemene maatregelen stuurt de RvA met advies terug naar de regering, maar de Raad stuurt landsbesluiten niet door naar de Staten. Een publieke discussie blijft dan achterwege.[291] Het toetsingskader van de RvA omvat een wetstechnische, een juridische (rechtmatigheid) en een beleidsanalytische (doelmatigheid) component.[292]

Bij initiatiefwetgeving van de Staten adviseert de RvA voorafgaand aan vaststelling door de Gouverneur. De RvA moet gehoord worden over de ratificatie van voor Aruba geldende verdragen, ontwerpen van Rijkswetten en Algemene Maatregelen van Bestuur.[293] De RvA kan niet toetsen aan Europees recht. Wat betreft de uitvoering van verdragen kan de RvA beoordelen of het implementatieplan volledig, deugdelijk en realistisch is.[294]

De RvA kan op verzoek van de regering, maar ook op eigen initiatief advies uitbrengen. De regering dient in beide gevallen de RvA van alle benodigde informatie te voorzien. Adviezen van de Raad zijn openbaar indien het desbetreffende ontwerp bij de Staten van Aruba aanhangig is gemaakt. De openbaarmakingsplicht berust ingevolge artikel 6 lid 1 van de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur (LOB) bij de regering. Openbaarmaking houdt het ter inzage leggen in, bij de *Biblioteca Nacional* gedurende tenminste drie weken en met aankondiging hiervan in de Landscourant.[295]

Kanttekeningen bij de taken en bevoegdheden van de RvA

De RvA was in 2004 en opnieuw in 2008 ontevreden over de wijze waarop het opstellen van de eigen begroting bij initiatief-Landsverordening gestalte kreeg. Zo kreeg de Raad de initiatief-landsverordeningen niet altijd te zien, of

286 Oosting (2011, p. 121) .
287 Art. 40a en 40b Comptabiliteitsverordening.
288 Swaen (2011, p. 40); AB 1999 nr. 34 (wijziging Comptabiliteitsverordening), zoals aangehaald in een interne notitie van de RvA die wij ontvingen op 26 januari 2011.
289 Lv RvA, AB 1992 nr. GT 3.
290 Art. IV.1 van de Staatsregeling; Pronk (2003, p. 89).
291 Jaarverslag RvA over 2008 (2009, p. 5-6).
292 Sommige jaarverslagen van de RvA geven het volledige toetsingskader. Bijvoorbeeld het jaarverslag over 2009 (RvA, 2010, p. 61-64).
293 Jaarverslag RvA over 2008 (2009, p. 5-6).
294 Hirsch Ballin (2011, p. 96).
295 Jaarverslag RvA over 2004 (2005, p. 29). Dit komt overeen met art. 6 van de in 2006 gewijzigde LOB.

verliep de afwikkeling niet volgens de regels.[296] In de overzichten van de Staten vonden wij de betreffende initiatief-Landsverordeningen niet voor elk jaar terug.
Volgens Borman is de advisering over initiatiefvoorstellen van de Staten onduidelijk geregeld.[297] Wel acht hij het staatsrechtelijk fundament van de RvA alsmede het stelsel van inrichting en bevoegdheden in beginsel deugdelijk.[298]
De RvA moet vaak vragen om de verplichte aanvullende informatie bij ontwerpwetgeving. Omdat de Raad in hoogste en laatste instantie adviseert, zijn doorgaans adviezen, rapporten en andere relevante stukken uit eerdere stadia van het wetsontwerp reeds opgesteld. Deze worden echter niet altijd meegezonden, wat de recht- en doelmatigheidstoetsing in de weg kan staan.[299]

Formatie en capaciteit van de RvA
De RvA telt vijf leden, onder wie de voorzitter, die bij landsbesluit voor zeven jaar worden benoemd.[300] De leden van de Raad worden benoemd door de Gouverneur, op voordracht van de minister-president en na overleg met de Minister van Justitie (artikel 3). Voor de benoeming van de voorzitter wordt de Raad gehoord. In 2011 moet er een nieuw lid voor de RvA worden benoemd.[301] De RvA krijgt ambtelijke ondersteuning van een secretariaat met vijf personen.[302] Er zijn geen vooraf vastgestelde eisen aan de bekwaamheid en geschiktheid van personeel van de RvA.[303] De door de Raad opgestelde concept-Landsverordening van 2007 scherpt bepalingen aan die de schijn van belangenverstrengeling moeten helpen tegengaan, onder andere door introductie van een verschoningsplicht. Over de benoeming van leden mag de RvA volgens artikel 3 alleen een aanbeveling geven. De RvA pleit ervoor om haar aanbevelingsrecht te versterken en de invloed van de regering op benoeming van haar leden te verminderen. Ook ontslag zou louter op verzoek van de RvA mogelijk moeten zijn.[304]
Door de jaren heen zijn er bij tijd en wijle problemen geweest met de bezetting van het secretariaat.[305] De RvA kan niet het personeel van haar eigen secretariaat beheren, wat zij al geruime tijd als een beperking van de onafhankelijkheid van het secretariaat ervaart.[306] Dit zou klemmen omdat het secretariaat volgens de RvA een belangrijk deel van het voorbereidende advieswerk verzorgt. Ook het begrotingsbeheer is in handen van het secreta-

296 Jaarverslag RvA over 2004 (2005, p. 28) en over 2008 (2009, p. 80-81).
297 Borman (2011, p. 23).
298 Borman (2011, p. 18).
299 Koolman (2011, p. 129).
300 Art. 10 van de Landsverordening RvA.
301 Aldus een betrokkene bij de Raad.
302 Jaarverslagen RvA over 2003-2010 (2004-2011); Oosting (2011, p. 120); notitie van de RvA over eigen personeelsbeheer ontv. 26 januari 2011.
303 Borman (2011, p. 20).
304 Concept Landsverordening RvA uit 2007.
305 Dit blijkt uit jaarverslagen van de RvA over 2003-2009.
306 Zie Swaen (2011, p. 40); notitie van de RvA over eigen personeelsbeheer ontv. 26 januari 2011.

riaat. Een nieuwe Landsverordening RvA, door de RvA zelf in concept opgesteld in 2007, moet verandering brengen in de positie van het secretariaat (zie hieronder).

Productie van de RvA
In zijn jaarverslag 2010 geeft de Raad van Advies een overzicht van de werklast in de periode 2008-2010; de gegevens staan in tabel 6.

Tabel 6 Overzicht instroom ontwerpen bij de Raad van Advies 2008-2010

	2008	2009	2010
Aangeboden	76	59	52
Pending van vorig jaar	6	5	2
Totaal te behandelen	82	64	54
Hoeveelheid afgehandeld	77	62	51
Hoeveelheid voortgezet	5	2	3

Bron: Raad van Advies, *Jaarverslag 2010*, p.12

Gemiddeld ontving de Raad van Advies iets meer dan één ontwerp per week. De achterstand voor 2011 is met drie ontwerpen bescheiden te noemen. In 2010 liep, evenals in 2009, het aantal ingediende wetsontwerpen terug; hier bij zij aangetekend dat in 2010 twee grote wetsontwerpen werden ingediend, wijzigingen die van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht behelsden.
De RvA produceert oordelen (dicta) en adviezen en is daarbij afhankelijk van hetgeen anderen ter advisering voorleggen. De inhoud van het werk van de RvA beschrijven wij nu aan de aan de hand van de dicta die zij uitspreekt over ontwerp-wetgeving. De kwaliteit van de wetsvoorstellen die de RvA ter beoordeling krijgt voorgelegd, zou problematisch zijn, aldus nauw betrokken respondenten, jaarverslagen van de RvA en diverse bijdragen in de bundel *25 jaar Raad van Advies*.[307] Deze problemen signaleerde de RvA reeds in 1998.[308]
Aruba heeft een grote achterstand bij het nemen van uitvoeringsmaatregelen inzake ongeveer honderd verdragen.[309] Dit schrijven waarnemers onder meer toe aan een gebrek aan bestuurlijke capaciteit.[310] Soms bleken wetsvoorstellen strijdig met internationale verdragen. Dit wordt als algemeen punt genoemd in het jaarverslag RvA over 2005 op basis van drie gevallen, waaron-

307 Of dit in even sterke mate geldt voor initiatiefwetgeving wordt op grond van het ons ter beschikking gestelde materiaal niet geheel duidelijk; wel zijn hierover kritische opmerkingen gemaakt door de RvA in het jaarverslag over 2005 (RvA 2006, p. 12-14, 43-44).
308 Jaarverslag RvA over 1998 (1999, p. 4). Daarin klaagt de Raad over het ontbreken van relevante stukken bij de ingediende begrotingslandsverordeningen door de afzonderlijke ministers, en het niet voldoen aan vormvereisten van aanbieding.
309 Van der Wal (2011, o.a., p. 99).
310 Respondenten van waarborginstituties; vgl. Hirsch Balllin (2011, p. 94) en Van der Wal (2011, p. 100), die hetzelfde probleem noemen met betrekking tot Curaçao en Sint Maarten. Zij verwijzen in dit verband naar de voorgenomen aanpassing van art. 27 Statuut, die de samenwerking tussen de landen moet stimuleren teneinde snellere implementatie van verdragen te bevorderen.

der het niet in acht nemen door de regering van het sinds 2001 voor Aruba geldende Internationaal Verdrag inzake Rechten van het Kind (IVRK) en het VN-Verdrag tegen de grensoverschrijdende misdaad.[311] Enkele voorstellen zijn al wel ondertekend door de Gouverneur, maar deze wetgeving zou niet mogen worden ingevoerd.[312]

Wanneer de kwaliteit van wetgeving tekortschiet wordt als reden daarvoor gewezen op de structurele onderbezetting bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ, zie hieronder). Dit zou er bovendien toe leiden dat het 'veelvuldig voorkomt' dat degene die de wet maakte, ook de reactie op het advies (het 'nader rapport') opstelde, waardoor die reactie het karakter van een verweerschrift dreigde te krijgen.[313] Daar kwam bij dat in het kleinschalige Aruba geen instituten te vinden waren die direct dan wel indirect de beleidsvoorbereiding helpen ondersteunen,[314] zoals in Nederland de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Centraal Planbureau.

Wij gingen na in hoeverre de problematiek van de kwaliteit van wetgeving manifest is in de jaarverslagen van de RvA over de periode 2005-2010.[315] Het resultaat staat in tabel 25 in bijlage 4, een overzicht waarin de dicta staan vermeld over ontwerp-landsverordeningen en -besluiten; initiatiefwetgeving lieten wij buiten beschouwing. Dicta lopen van 1 tot 5, waarbij een '5' het meest negatief is: het voorstel schiet in alle opzichten tekort (in bijlage 4 staat ook toelichting bij de dicta). We berekenden het gesommeerde percentage van alle dicta 4 en 5, die impliceren dat een voorstel zodanig tekortschoot naar het oordeel van de RvA dat het opnieuw in de ministerraad aan de orde diende te worden gesteld. In figuur 6 staat het resultaat over de periode 2005-2010.

311 Enkele jaren later geldt hetzelfde onder andere voor de invoering van een verplichte urinetest om gebruik van psychotrope stoffen door bepaalde categorieën ambtenaren te kunnen aantonen (RvA 18-08; strijdig met klassieke grondrechten / EVRM); en het landsbesluit inhoudende algemene maatregelen tot intrekking van landsbesluit onderwaterjachtmiddelen (RvA 231-08; in strijd met Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten).

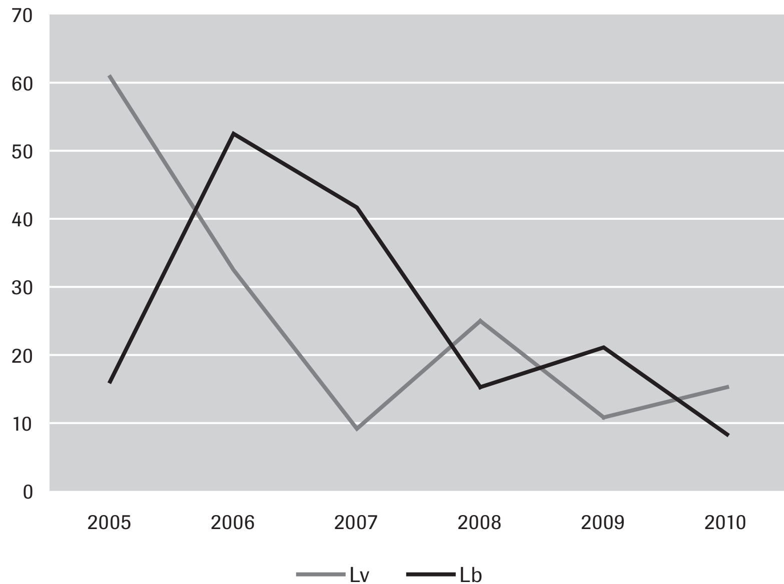
312 Bij de in de vorige noot genoemde voorstellen ontbraken bovendien wettelijk verplichte adviezen in het voortraject. Een ander voorbeeld betreft de instelling van een cultuurministerie welke achteraf onwettig zou zijn geweest (respondent van een waarborginstitutie).

313 Swaen (2011, p. 37).

314 Swaen (2011, p. 36).

315 Op basis van de jaarverslagen van 2004 en 2003 kunnen we deze cijfers niet berekenen omdat niet alle dicta zijn opgenomen. Het jaarverslag over 2008 bevat slechts een deel van de gegevens.

Figuur 6 Percentage dicta 4 en 5 van de RvA op ontwerp-Landsverordeningen (Lv's) en ontwerp-Landsbesluiten (Lb's), 2005-2010



Voor de corresponderende cijfers zie tabel 25, bijlage 4.

Het relatieve aandeel van de negatieve dicta '4'en '5' tezamen, nam, waar het de Ontwerp Landsverordeningen in de jaren 2007-2010 betrof, beduidend af ten opzichte van 2005 en 2006. Het aandeel blanco dicta (dictum 1), dat hier uiteraard mee samenhangt, is in 2008 iets hoger dan in andere jaren, met name wat betreft landsverordeningen. De kwaliteit van wetgeving ging in Aruba sinds 2006 dus mogelijk vooruit, als op deze indicator wordt afgegaan.

De relatie met het bestuur en de Staten

De RvA heeft net als de ARA onder druk van de politiek gestaan. Zo worden de leden van de RvA 'van verschillende politieke signatuur' bij kritiek op het regeringsbeleid 'hierop persoonlijk of via de media in niet mis te verstane bewoordingen aangesproken'.[316] De vrees om beticht te worden van politieke motieven zou er volgens Swaen deels de oorzaak van zijn dat de RvA 'zeer terughoudend' onverplichte adviezen opstelde. Sommige respondenten menen dat regeringen loyaliteit van de RvA verwachten en dat ze tot op heden invloed proberen uit te oefenen op de benoeming van medewerkers van de raad. De benoeming in 2010 van een beleidsmedewerker van de RvA was volgens drie respondenten[317] door de AVP-regering tegengehouden,

316 Swaen (2011, p. 37). Zie ook het jaarverslag van de RvA over 2005, p. 7, 'De onafhankelijke advisering door de Raad is soms onderhevig aan politieke kritiek'.

317 Een oud-functionaris, een oud-politicus en een respondent van een waarborginstitutie.

omdat hij gelieerd zou zijn aan de oppositie. Een respondent uit de omgeving van de regering meende dat was ingegrepen omdat de kandidaat naaste familie van een lid van de RvA was. Het voorval was voor de raad aanleiding om te pleiten voor meer onafhankelijkheid.[318] Ondanks het feit dat er sprake is van politieke druk op de RvA zijn meerdere respondenten van mening dat huidige raadsleden zich eervol van hun taak kweten.[319]

Het is lastig om in een kleinschalige context voldoende mensen van hoge kwaliteit te vinden, die bovendien als objectief worden beschouwd.[320] Bovendien is de schijn van persoonlijke en politieke connecties tussen bijvoorbeeld regering en waarborginstituties al snel gewekt en lijkt bijna iedere beslissing gekleurd. Een oud-politicus meende ook dat men om die schijn te vermijden niet naar de andere kant hoeft door te slaan: '(...) je gaat niet (uit angst voor schijn van partijdigheid) per se iemand benoemen van de andere partij'.

In de jaren 2006-2007 ontstond een geschil tussen de RvA en de MEP-regering over de beleidsanalytische toets en de interpretatie van een aantal artikelen van de Comptabiliteitsverordening 1989 over de uitvoering van begrotingsvoorschriften.[321] Volgens de voorzitter van de RvA[322] gaf de rechtmatigheidstoets gewoonlijk geen aanleiding tot verschillen van opvatting tussen ministerraad en RvA.[323] De beleidsanalytische of doelmatigheidstoets was meer omstreden.[324] Het gaat hier om een toets waarbij de raad, gegeven politieke keuzes, de motivatie van een wetsontwerp analyseert en nagaat of het houdbaar, uitvoerbaar en effectief is.[325] Daarbij zijn vragen relevant als: biedt het voorstel voor de problematiek in kwestie het juiste instrumentarium? Draagt het bij aan de oplossing van het maatschappelijke probleem? Is het uitvoerbaar en handhaafbaar en is er voldoende draagvlak? Kunnen burgers de wettelijke verplichtingen naleven? In 2006 leidde een conflict tussen de MEP-regering en de RvA over met name de beleidsanalytische toets tot een impasse. Aanleiding was de inhoud van een nader rapport over de ontwerp-Landsverordening houdende machtiging van de ministers van Volksgezondheid en Milieu en van Arbeid, Cultuur en Sport tot het oprichten van de stichting *Fundacion Parke Nacional Arikok*. De regering stelde dat de beleidsanalytische toets 'uitdrukkelijk niet tot de taak' van de raad zou behoren, maar de verantwoordelijkheid was van de Staten en dat 'verdere zelfstandiging (van de RvA) de Ministerraad niet kan bekoren'. De RvA schakelde de Neder-

318 Onder verwijzing naar de concept-Landsverordening RvA; notitie, door ons ontvangen d.d. 26 januari 2011.
319 Een oud-politicus, een oud-lid van een waarborginstitutie en een politicus.
320 Vgl. Oosting (2011, p. 122).
321 Reeds in haar jaarverslag over 1998 (RvA, 1999, p. 3) sprak de raad van een 'beledigende en denigrerende wijze waarop op het advies van de raad wordt gereageerd'. Hier betrof het een reactie in een nader rapport van het AVP-OLA-kabinet op het advies inzake de ontwerp-Lv tot vaststelling van de begroting voor het dienstjaar 1998.
322 Swaen (2011, p. 35).
323 Bij de wetstechnische toets wordt bekeken of het ontwerp voldoet aan technische kwaliteit, of de presentatie van onderwerp en de toelichting logisch, systematisch en consistent is. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van het ontwerp staan dan centraal. De juridische toets betreft in grote lijnen de rechtmatigheid van het ontwerp en de externe consistentie c.q. inpasbaarheid ervan met bestaande wet- en regelgeving, het Statuut, internationale verdragen en de Staatsregeling Aruba (Swaen, 2011, p. 35).
324 Swaen (2011, p. 35).
325 Swaen (2011, p. 35-36); vgl. Oosting (2011, p. 121).

landse Raad van State in voor advies. De vice-president van de Raad van State stelde dat de beleidsanalytische toets wel degelijk onderdeel vormt van het takenpakket van de RvA. Verder benadrukte hij dat 'van een aan de regering ondergeschikte positie in geen geval sprake is (...) maar dat het juist van belang is voor het adequaat functioneren van de democratische rechtsstaat (...) dat de RvA in totale onafhankelijkheid, waar nodig, kritische adviezen kan geven'.[326]

De effectiviteit van adviesorganen als de RvA staat of valt, behalve met de kwaliteit van het advieswerk, met de reactie van degenen met beslissingsbevoegdheid: de regering en de Staten. Dat de regering een reactie (nader rapport) geeft op een advies is overigens niet wettelijk vastgelegd.[327] De opvolging van RvA-adviezen door de regering kon problematisch genoemd worden. Zo had de Raad naar eigen zeggen herhaaldelijk dubbel werk gedaan omdat opnieuw ingediende wetsvoorstellen behandeld werden waarin door de RvA verstrekte adviezen nog niet waren verwerkt.[328]

Afgaande op jaarverslagen en andere documenten van de RvA wordt maar een klein deel van de ontwerpen op verzoek van de Raad door de regering ingetrokken. Niettemin waren er ook voorbeelden van negatieve dicta die wel door de regering ter harte zijn genomen. Het betrof o.a. de terugtrekking door de regering van het ontwerp inzake het jeugdsanctierecht en landsbesluiten machtiging schenkingen aan vissers (plm. 2005).[329] In 2010 adviseerde de RvA negatief met betrekking tot de toezichthoudende autoriteit in een nieuwe telecommunicatiewet. Het voorstel werd vervolgens door de AVP-Minister van Financiën ingetrokken.

Formeel mag de regering de RvA niet aan een termijn binden. In de praktijk verzochten regeringen echter geregeld om advisering binnen een gestelde termijn, om spoedadvisering of om een voorrangsbehandeling.[330] In voorkomende gevallen liepen regeringen vooruit op een raadsadvies door aanvullende besluiten en landsverordeningen op te stellen (dat was bijvoorbeeld het geval bij de midden jaren negentig aangekondigde Bezoldigingsregeling 1986 en de ontwerplandsverordening BBO).[331] Een argument dat regeringen aanvoeren zou zijn dat onnodig tijdsverlies moest worden voorkomen. Overzichten van DWJZ suggereerden echter dat het meeste tijdsverlies optrad in de ambtelijke voorbereidingsfase.[332]

326 Geciteerd door Swaen (2011, p. 39-40).
327 Dat de minister een nader rapport moet opleveren staat wel in punten 1.10 en 1.11 van de procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen uit 1989.
328 Respondent van waarborginstitutie. Zie ook jaarverslagen (bijvoorbeeld over 2005, p. 7 'meer dan eens wordt aan een gefundeerde opmerking voorbijgegaan') en tevens uit verschillende bijdragen aan de bundel *25 jaar Raad van Advies* (Van der Wal, 2011).
329 Blijkend uit een overzicht van de RvA ter voorbereiding van een gesprek met de Gouverneur (mei 2005) met voorbeelden van wetsontwerpen die naar het oordeel van de Raad ernstige gebreken vertoonden dan wel niet rijp voor behandeling waren.
330 Verschillende auteurs in de bundel *25 jaar Raad van Advies*.
331 Een respondent van waarborginstitutie; Nicolaas (2011, p. 42-44).
332 Zie verder paragraaf 6.3.1 over DWJZ.

De Staten hebben de verantwoordelijkheid om toe te zien op de dialoog tussen regering en wetgevingsadviseur.[333] Als medewetgever moeten de Staten ook zelf passende aandacht schenken aan het wetgevingsadvies. De Staten beschikken, zoals gezegd, over een beperkte juridische ondersteuning. Het risico blijft dan bestaan dat kritiek van de RvA wordt 'weggeschreven' bij de hernieuwde indiening van ontwerpen.[334]
Zoals bleek was de relatie van de RvA met de regering ten tijde van het bewind van de MEP op een gegeven moment bijzonder moeizaam. In 2010 leek de verhouding met de AVP-regering niet tot dergelijke strubbelingen aanleiding te geven en was de RvA 'verheugd dat in het afgelopen verslagjaar wederom een aanvang is gemaakt met het wetgevingsoverleg: een regulier overleg tussen de actoren in het wetgevingsproces (Kabinet Gouverneur, Staten, ministerraad, Directie Wetgeving en de Raad van Advies).' Dit droeg ertoe bij dat de grote hoeveelheid aan wetgeving die een regering gewoonlijk aan het eind van het jaar nog wil realiseren ordentelijk kon worden afgehandeld.[335]

Ontwikkeling RvA in de tijd
De Raad van Advies constateert door de jaren heen een aantal knelpunten die een adequate taakuitoefening zouden belemmeren. Een belangrijk knelpunt was bij herhaling de relatie met het bestuur. De Raad heeft te maken gehad met soms vijandige reacties vanuit de politiek op haar bevindingen. Discussies over de greep van het bestuur op de benoeming van personeel zijn zo oud als de Raad en worden tot op de dag van vandaag gevoerd. Bevoegdheden waren onderwerp van een oplopend conflict met de MEP-regering. In de jaren 2006-2007 was de sfeer tussen Raad en regering 'tot het nulpunt' gedaald, niet voor het eerst overigens.[336] Het wetgevingsoverleg tussen de regering, de Staten, DWJZ en de RvA kwam hierdoor anderhalf jaar lang stil te liggen en werd pas na het aantreden van de AVP-regering hervat.[337]
In het voorgaande bleek dat de feitelijke productie van de Raad nauwelijks met achterstanden kampt. De voorstellen van wetgeving werden soms in een laat stadium aan de Raad voorgelegd en de kwaliteit schoot vaak tekort.
Voor de RvA zelf waren de problemen aanleiding om in 2007 de nieuwe concept-Lv RvA op te stellen.[338] Deze bevat geen nieuwe bevoegdheden, maar

333 Oosting (2011, p. 121).
334 Oosting (2011, p. 118).
335 De raad stelde in zijn jaarverslag over 2010: 'De bedoeling van het overleg is te komen tot een verbeterde productie en planning van wetgeving, verbetering van de kwaliteit en van begrip voor de taak, positie en werkwijze van de verschillende instanties die bij dit traject zijn betrokken. Het einde van het jaar kenmerkt zich immer door een avalanche aan wetgevingsproducten. Ook hier heeft het wetgevingsoverleg zijn diensten bewezen, nu in onderling overleg de nodige prioriteiten konden worden gesteld' (RvA, 2011, p. 2).
336 Jaarverslag RvA over 2006/2007 (2008, p. 3); zie ook het jaarverslag over 2005 (RvA, 2006, p. 4-5).
337 Een respondent van een waarborginstitutie. De huidige minister van Justitie en Onderwijs zegt in zijn bijdrage aan de jubileumbundel het als zijn taak te zien de juridische kwaliteit van wetgeving te waarborgen (Dowers, 2011).
338 Twee respondenten van een waarborginstitutie. Zie ook Borman (2011). De RvA beoordeelde deze landsverordening in zijn jaarverslag over 2008 ook zelf (RvA 2008, 2009, p. 39); in zijn advies benadrukte hij het belang ervan.

wel een verduidelijking, in de Memorie van Toelichting, van de rol en bevoegdheden van de RvA. De RvA stelt voor de regering een wettelijke plicht op te leggen te reageren op adviezen van de Raad en het afwijken van adviezen te motiveren. Ook de uitzonderingsclausules op het horen van de Raad zouden moeten worden aangescherpt. Het zou niet meer mogelijk mogen zijn dat de ministerraad, zogenaamd vanwege het spoedeisend karakter van wetgeving, onvoldoende aandacht besteedt aan kritische adviezen. Het voorstel voor de nieuwe Lv RvA is door de AVP-regering besproken en aangehouden.[339]

6.3 Ambtelijke diensten met een waarborgfunctie

6.3.1 De Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Taken en bevoegdheden

Binnen het departement van Justitie bevordert de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) ‘door heldere advisering, belangenbehartiging en regelgeving een behoorlijk, doelmatig en rechtvaardig bestuur’, aldus de website van de Arubaanse overheid. [340] DWJZ toetst, stelt kaders, controleert en adviseert en ondersteunt de uitvoering. De directie is betrokken bij het voorbereiden, implementeren en beheren van de landelijke wet- en regelgeving, en draagt zorg voor de afkondiging en invoering van deze.[341] DWJZ is op Aruba formeel de enige directie die is belast met het opstellen van wetgeving.[342] Hieronder gaan wij alleen in op deze taak.

Productie

Van DWJZ ontvingen wij een overzicht van de wetgeving die bij de directie in behandeling is geweest. In het overzicht tellen wij 73 concept-Landsverordeningen en 97 Landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriele regelingen. Het overzicht betreft de stand van zaken op 18 mei 2010, waarbij zij aangetekend dat sommige voorstellen er al meer dan vijftien jaar liggen. Van de 73 Landsverordeningen bevonden er zich op dat moment nog dertien in ambtelijke voorbereiding. Van 31 Landsverordeningen was het ambtelijk ontwerp klaar; deze bevonden zich in het verdere proces van overleg in de ministerraad, advisering door de RvA of in de fase van het nader rap-

339 Respondent van waarborginstitutie. Zie ook de Lijst wetgeving van DWJZ d.d. 18 mei 2010, onder nr. 2, nr. 09-029. In april 2011 was deze situatie nog niet gewijzigd, aldus de voorzitter in het jaarverslag over 2010: ‘Een minder positief punt in het verslagjaar is het feit dat de Proeve van een nieuwe landsverordening Raad van Advies niet in werking is getreden. Hoewel met dit ontwerp geen nieuwe bevoegdheden worden beoogd, is de Raad ervan overtuigd dat het ontwerp door haar inrichting en toelichting tegemoetkomt aan allerlei onduidelijkheden met betrekking tot de positie en taak die de Raad in de afgelopen 24 jaar heeft ervaren’ (RvA, 2011, p. 3).

340 Zie www.overheid.aw.

341 Meer in het bijzonder is DWJZ verantwoordelijk voor de coördinatie van de departementale voorbereiding van wet- en regelgeving ter uitvoering van internationale en regionale verdragen, alsook voor de juridische advisering in het algemeen ten behoeve van de Raad van Ministers en individuele bewindspersonen.

342 Respondent van de regering; Swaen (2011, p. 37).

port op het RvA-advies. Eén Landsverordening lag per mei 2010 klaar voor behandeling in de Staten. Ontwerpen blijven soms 'hangen' bij de ministerraad. Zo waren twee ontwerpen uit 2007 en één uit 2008 nooit bij DWJZ teruggekomen. Van 29 Landsverordeningen lag bovendien de ambtelijke voorbereiding stil, soms al sinds de jaren negentig, zoals de Lv Gezondheidsraad en de wijzigings-Lv LARA. Van de 97 Landsbesluiten en ministeriële regelingen wachtten er 29 nog op ambtelijke behandeling.

Capaciteit
DWJZ heeft naast een directeur formeel zeven formatieplaatsen voor wetgevingsjuristen. In totaal heeft DWJZ vijftig formatieplaatsen waarvan er medio 2010 zevenendertig bezet zouden zijn, aldus een respondent in augustus 2010. Enkele bovenformatieplaatsen kunnen door tijdelijke contractanten (uit Nederland) worden vervuld. DWJZ zou echter kampen met structurele onderbezetting en bijgevolg een hoge werkdruk.[343] Dit zou de problemen met de kwaliteit van wetgeving die hierboven ter sprake kwamen, mede verklaren. De onderbezetting zou mede het gevolg zijn van het vertrek van vier medewerkers naar het Bestuurskantoor. Daarnaast heeft DWJZ naar verluidt moeite om adequaat opgeleide wetgevingsjuristen te vinden, zodat binnen de vakdepartementen niet-wetgevingsjuristen en consultants uit de particuliere sector, wetsteksten opstellen.[344] Volgens een oud-politicus is de hoge werklast deels een gevolg van inefficiëntie bij DWJZ.

6.3.2 De Centrale Accountantsdienst (CAD)

Taken en bevoegdheden
De CAD is de interne accountant van het Land Aruba. Artikel 9 CV 1989 bepaalt dat de CAD, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, controle uitoefent op 's Lands centrale begrotings- en financiële administratie en op de financiële administraties van de ministeries ('interne beheersing'). De CAD is conform artikel 24 lid 3 LARA uitvoerend deskundige voor de Rekenkamer. De bevoegdheden van de CAD zijn niet, zoals het geval is bij RvA en ARA, nader uitgewerkt bij Landsverordening.[345] Rapporten van de CAD zijn in beginsel niet openbaar. De CAD onderzoekt administratieve processen niet op integriteit. Wanneer de dienst signalen krijgt van onrechtmatig handelen, mag zij niet zelf aangifte doen bij de Landsrecherche, maar dient zij andere instanties, zoals de ARA, in te lichten. De CAD stuurt al haar rapporten naar de ARA.[346] De CAD constateert en adviseert, maar kan niet afdwingen dat haar aanbevelingen worden opgevolgd.

343 Swaen (2011, p. 37) en vier respondenten uit de politiek, rechtshandhaving en ambtenarij. Het hoofd DWJZ kaartte de problematiek in detail aan bij de minister van Justitie en Onderwijs in een brief van 24 september 2010.
344 Swaen (2011, p. 37); respondent van een waarborginstitutie. Dat anderen dan DWJZ wetgeving voorbereiden blijkt ook uit de ontvangen overzichten.
345 Op de voormalige Antillen was dit wel het geval (Nauta & Van Gennip Advies, 2007, p. 48).
346 Aldus respondenten van een waarborginstitutie en de rechtshandhaving.

Kanttekeningen bij de taken en bevoegdheden van de CAD
In 2002, 2004 en 2009 attendeerde de RvA de regering erop dat naar het oordeel van de Raad de bevoegdheden van de CAD onvoldoende waren waar het ging om de controle op overheids-nv's en rechtspersonen met een publiekrechtelijke taak. Volgens de Raad diende artikel 9 van de Comptabiliteitsverordening 1989 op dit punt te worden uitgebreid.[347]
De CAD zelf signaleerde aanhoudende onduidelijkheid over de criteria waar zij 's lands administratie aan geacht wordt te toetsen. 'Er is', aldus de dienst in enkele van haar rapporten, 'geen wettelijke grondslag voor de vorm en de inhoud van de jaarrekening, noch voor de waarderings- en resultaatbepalingsgrondslagen'.[348] Met andere woorden: er ontbrak een goedgekeurd stelsel van financiële verslaglegging. De CAD zou noodgedwongen werken met toetsingsprocedures die zijn ontleend aan andere landen of internationale organisaties.[349]

Capaciteit
Volgens respondenten zou de CAD al geruime tijd onderbemenst zijn. Uit cijfers die de CAD ter beschikking stelde, blijkt dat de formatie op negentien personen staat. In 2001 werkten er feitelijk 24 mensen bij de dienst; dit aantal nam sinds 2006 geleidelijk af, en bedroeg in 2011 twaalf. De functie van directeur wordt sinds medio 2008 waargenomen door een accountant.[350] De capaciteit zou volgens verschillende respondenten kunnen worden uitgebreid met ongeveer vijf accountants.[351] Een knelpunt bij het werven van accountants zou zijn dat juist voor accountants het bedrijfsleven lonkt, aldus een politicus. Het veronderstelde personeelstekort zou overigens deels worden gecompenseerd doordat de CAD sinds 2004 alleen nog betrokken was bij controle van de interne beheersing en de jaarrekeningen niet beoordeelt. Hieronder valt te lezen waarom.

Productie
Het mogelijke tekort aan personeel nam niet weg dat respondenten van uiteenlopende signatuur de CAD als een productieve dienst beschouwden.[352]
Afgaande op de 199 rapporten die wij ontvingen, moet de CAD in de periode 2004-2009 gemiddeld ongeveer iedere twee weken een rapport hebben uitgebracht en in sommige jaren wekelijks (zie bijlage 8). De CAD controleerde

347 Advies aan de minister-president, d.d. 4 maart 2002, kenmerk 10-02; Jaarverslagen RvA (2005, p. 11; 2010). Dit zou ook gelden voor de bevoegdheden van de ARA.
348 Vgl. een respondent van een andere waarborginstitutie.
349 Die zijn gebaseerd op een baten- en lastenstelsel waardoor de kosten goed tot uitdrukking komen, terwijl Aruba in het verleden het kasstelsel gebruikte. Er zijn internationale verslagregels zoals IPSAS (International Public Sector Accountancy Standards) waar Aruba bij zou kunnen aansluiten zonder zelf het wiel opnieuw te moeten uitvinden, aldus respondenten. Nederland is hier overigens niet op aangesloten. De interne beheersing toetst de CAD aan 'universele' COSO-criteria. Dit zijn internationale richtlijnen voor interne beheersing, inclusief risicoanalyse en risicobeheersingscomponenten (www.coso.org).
350 E-mail ontvangen van de CAD, d.d. 5 mei 2011.
351 Vier respondenten uit de politiek en een waarborginstitutie.
352 Aldus zes respondenten van waarborginstituties, rechtshandhaving, maatschappelijk middenveld en politiek.

ieder jaar de zogeheten 'grote controleobjecten', kleinere minder frequent maar wel periodiek.
Uit de rapporten die verslag doen van de interne controles, rees het beeld op van een hardleerse overheid die 'tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle van het Land als geheel' jaar in jaar uit niet wist op te heffen. In hoofdstuk 7 zullen we hier een aantal voorbeelden van geven. De gebreken kwamen volgens de CAD voort uit interne beheersingsproblemen bij de diensten, die ook de CAD voor een moeilijke opgave stelden. De CAD kon de administratie wel willen controleren, maar als de interne beheersing tekortschoot waren cijfers niet te vertrouwen.[353] De zaken werden er niet eenvoudiger op wanneer beleid bovendien geen, of onvoldoende concrete, doelstellingen heeft.[354]
Sinds 2004 lukte het de CAD niet meer om de sterk geautomatiseerde belastinginkomsten te controleren. Het ontbrak de dienst aan de hiervoor benodigde EDP-auditkennis.[355] De CAD zou hier herhaaldelijk over aan de bel hebben getrokken.[356] Belastingen zijn goed voor 80 tot 90% van de inkomsten van het Land.
Tot 2004 publiceerde de CAD onderzoeksrapporten over de kwaliteit van de jaarrekeningen van het land Aruba. De jaarrekeningen van 1997 en 1998 voorzag de CAD nog van accountantsverklaringen; deze waren afkeurend.[357] Sinds 1998 zijn de jaarrekeningen formeel niet meer gecontroleerd omdat de CAD ze niet controleerbaar achtte. Tot 2004 onderzocht de CAD ze nog wel, maar gaf zij geen accountantsverklaring meer af. Na 2003 zette de CAD ook het onderzoeken van de jaarrekeningen op een laag pitje, omdat er geen verbeteringen over de jaren te zien waren en de dienst dit onderzoek verspilling van middelen vond.[358] De dienst meende in 2010 dat de situatie rond de jaarrekeningen sinds 1998 in feite niet was veranderd.

De relatie met het bestuur

Tegenover de zwakke respons op haar bevindingen staat dat de CAD een ruime mate van onafhankelijkheid geniet bij de keuze van onderzoeksobjecten. De Minister van Financiën bemoeit zich hier niet mee.[359] De CAD krijgt van de diensten in de praktijk toegang tot alle relevante stukken.[360] Proble-

353 Aldus twee respondenten van een waarborginstitutie; vgl. ARA Jaarverslag 2000-2004 (2005b, p. 47).
354 Aldus twee respondenten van een waarborginstitutie. Zie ook het rapport CAD 2009.20 inzake de huur van overheidsgebouwen. Ook de RvA wees hier bij herhaling op (o.a. RvA, 2009, p. 40-44).
355 Electronic Data Processing (EDP). Een EDP-audit bestaat uit 'de onafhankelijke en onpartijdige beoordeling van de betrouwbaarheid, beveiliging, effectiviteit en efficiency van geautomatiseerde informatiesystemen, de organisatie van de automatiseringsafdeling en de technisch/organisatorische infrastructuur van de geautomatiseerde gegevensverwerking' (www.edpaudit.nl).
356 Aldus twee respondenten van een waarborginstitutie.
357 Zie ook ARA (2005b, p. 46).
358 Bij deze koersbepaling speelde ook de aanwezigheid van beroepsnormen mee. Een registeraccountant mag onder genoemde omstandigheden geen accountantsverklaring afgeven, zo stellen twee ingewijden.
359 Twee respondenten van een waarborginstitutie. Een voormalig lid van een waarborginstitutie verhaalde wel van een geval omstreeks 2003 waarbij de ministers van Justitie en Vreemdelingen en van Volksgezondheid de CAD in een brief verboden een onderzoek te doen; dit was in strijd met art. 9 CV (de Minister van Financiën is verantwoordelijk). De brief zou zijn uitgelekt naar Diario, maar konden wij niet traceren.
360 Twee respondenten van een waarborginstitutie.

men bij de informatievergaring hebben niet met onwil te maken, maar met de al genoemde gebrekkige administratieve organisatie en interne beheersing, waardoor informatie soms ook ontbreekt.[361] Hoofden van dienst kunnen suggesties doen voor onderzoek, maar volgens respondenten gebeurt dit zelden.
De Minister van Financiën ontvangt alle CAD-rapportages, de andere ministers alleen voor zover het hun eigen terrein betreft. De vorige Minister van Financiën reageerde volgens verschillende respondenten in het geheel niet op de rapportages van de CAD.[362] Sinds het aantreden van de AVP-regering in oktober 2009 zendt de CAD naar eigen zeggen een totaalpakket van haar rapportages niet alleen naar de Minister van Financiën, maar ook naar de Minister-president. De hoop is dat dit overzicht genereert en bijdraagt aan samenhang in te realiseren verbeterplannen.

Ontwikkelingen rond de CAD sinds eind jaren negentig
In rapport Calidad was de aanbeveling opgenomen dat de regering de CAD optimaal moest bemannen. In 2010 leek niettemin nog sprake van een personeelstekort. De gevolgen daarvan bleven in zoverre beperkt, dat de CAD zich ging beperken tot haar interne-controletaak en de controle van de jaarrekeningen achterwege liet. Controle van de jaarrekeningen was feitelijk niet mogelijk wegens inadequaatheid van de gegevens, een probleem waarin sinds de jaren negentig geen verbetering in optrad. Een tweede aanbeveling van Calidad was dat de regering diende te reageren op aanbevelingen van de CAD. Tot aan 2009 was hier geen sprake van, maar inmiddels lijkt er een verbetering te zijn ingetreden. Volgens een functionaris uit kringen rond de huidige regering, heeft deze begin 2011 twaalf van de veertien CAD-onderzoeken die sinds 2009 verschenen in behandeling. De CAD stelde in de onderzochte periode, met uitzondering mogelijk van een incident in 2003, geen inmenging of druk vanuit de politiek ondervonden te hebben; diensten werkten naar vermogen mee aan haar onderzoeken.

6.4 Internationale organisaties

6.4.1 Inleiding

Ook internationale organisaties kunnen de kwaliteit van bestuur van een land beïnvloeden. Dat bleek wel uit reacties in Aruba op twee rapporten van internationale organisaties, die wij in deze paragraaf behandelen. Het eerste betreft het rapport uit 2009 van de *Financial Action Task Force* (FATF), het tweede een rapport uit 2008 van het *European Committee for the Prevention*

361 Drie respondenten van waarborginstituties. Ter vergroting bij diensthoofden van bewustwording van interne beheersing worden volgens ingewijden ook acties ondernomen, bijvoorbeeld een cursus over doelstellingen, risicoanalyse en *control activities.*

362 Drie respondenten van waarborginstituties. Ook de ARA ontvangt alle rapporten van de CAD.

of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), een comité van de Raad van Europa.

6.4.2 Het rapport van de FATF

De FATF is een intergouvernementeel beleidsvormend orgaan dat waakt over de voortgang van de implementatie door staten van de wetgeving en instrumenten, die witwaspraktijken en terrorismefinanciering tegen moeten gaan.[363] In dat kader rapporteert zij over en aan de aangesloten landen. In oktober 2009 verscheen het zogeheten *Mutual Evaluation Report* inzake Aruba.[364] Het rapport kwam tot stand na een uitgebreid onderzoek bij onder andere banken, de vereniging van verzekeraars en betrokken overheidsdiensten, zoals de Centrale Bank, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het KPA.[365]

Aruba scoorde volgens de FATF slecht op verschillende criteria inzake de stand van zaken rond de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Bij dertien van de zestien belangrijkste bevindingen en aanbevelingen oordeelde de FATF kritisch tot zeer kritisch over Aruba. De FATF plaatste vraagtekens bij de weerbaarheid van de financiële sector tegen witwassen en de financiering van terrorisme.[366] Wat terrorismefinanciering betreft was overigens het feitelijke risico niet groot, alleen de strafbaarstelling ervan ontbrak.

De FATF stelde dat veel financiële activiteiten niet gereguleerd waren of ten onrechte niet onder toezicht vielen. Bestaande wetgeving bevatte nog te veel lacunes en onduidelijkheden.[367] Toezichtactiviteiten van de Centrale Bank Aruba en het MOT waren volgens de FATF onvoldoende op elkaar afgestemd.[368]

Twee respondenten van de regering en de rechtshandhaving achtten de kritiek van de FATF buiten proportie, onder andere omdat het rapport onvoldoende rekening zou houden met kenmerken van het Arubaanse (en Nederlandse) wetgevingsraamwerk. Zo toonde de FATF volgens respondenten uit de rechtshandhaving geen begrip voor de meldingssystematiek die Aruba van Nederland heeft overgenomen en waarbij een onderscheid wordt aangebracht tussen ongebruikelijke en verdachte transacties. Het zou er bij de FATF niet in hebben gewild dat een ongebruikelijke transactie niet automatisch verdacht is. Aruba had in zekere zin de pech dat het eerder was geagen-

363 www.fatf-gafi.org.
364 FATF (2009).
365 Zie ook de online bijlage (www.wodc.nl) voor een beknopte bespreking.
366 Vgl. het jaarverslag van de Centrale Bank Aruba over 2009 (CBA, 2010, p. 40-43).
367 'In general, Aruba's system of AML/CFT preventive measures is incomplete and lacks coherence and effectiveness. Aruba should urgently review the structure of the regime, including the legislation and dedicate more resources to the agencies in charge of AML/CFT. Aruba should also give clearly defined tasks and priorities to each of those agencies,' aldus een conclusie van het FATF-rapport (www.fatf-gafi.org).
368 Overigens was de FATF in een studie uit 2010 positief over Aruba's aanpak in de voorgaande jaren van de gelegenheid voor witwassen in de Free Trade Zone (zie ook hoofdstuk 9) (FATF, 2010).

deerd door de FATF dan Nederland, dat op dit punt waarschijnlijk hetzelfde commentaar tegemoet kon zien.
Vanwege de ernst van de kritiek zou de FATF scherp gaan toezien op de implementatie van de aanbevelingen. De nieuwe regering zegde toe serieus werk te maken van de implementatie van de aanbevelingen,[369] een proces dat tijdens ons onderzoek in volle gang was. In november 2010 zond de regering de Ontwerp-Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering naar de Raad van Advies; [370] tevens werkte de regering aan wetgeving die de identificatie bij financiële dienstverlening beoogt te versterken.[371] De invoering van de ontwerp-Lv voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering was voorzien per 1 januari 2011 maar liep vertraging op, met name doordat een Invoeringsverordening nog ontbrak, althans volgens Amigoe. Deze lag op het moment van schrijven bij de Raad van Advies.[372]

6.4.3 Het rapport van de Raad van Europa / CPT

De naleving van de mensenrechten wordt onder andere gemonitord door het CPT, dat een verlengstuk is van de Raad van Europa en zijn werk een aanvulling acht op dat van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[373] Het CPT richt zich specifiek op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat bepaalt dat niemand zal worden onderworpen aan marteling of inhumane of vernederende behandeling of straf. Dit recht vindt nadere uitwerking in het Europees Verdrag ter voorkoming van marteling of inhumane of vernederende behandeling of straf van 1989. Als zodanig onderzoekt het CPT of de behandeling van gevangenen door de lidstaten van de Raad van Europa in overeenstemming is met dit Verdrag.
Het CPT rapporteerde ook over het Koninkrijk. Een vierde rapport over het Koninkrijk dateert van 2008 en het tweede deel hiervan gaat specifiek over Aruba. Het bezoek aan Aruba vond medio 2007 plaats en het resulterende

369 Zie ook de brief d.d. 8 december 2009 die de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van BZK en de Minister van Justitie stuurde aan de voorzitter van de Tweede Kamer, (FM09-2409, Verslag FATF plenaire vergadering oktober 2009).
370 'Ontwerp-Landsverordening houdende nieuwe regels voor de identificatie en verificatie van diensten en de melding van ongebruikelijke transacties ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bij de verlening van bepaalde diensten' (Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorisme financiering), ingekomen bij de Raad van Advies op 5 november 2010. Advies: voortgezet in 2011, kenmerk: 217-10, Raad van Advies, Jaarverslag 2010, p. 43. Andere wetgeving die in 2010 door de RvA werd ontvangen betrof de Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 1991 nr. GT 50) en de Landsverordening meldplicht ongebruikelijke transacties (AB 1995 nr. 85) (herziening strafbaarstelling terrorismefinanciering, uitbreiding kring toezichthouders MOT) en het Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van art. 2, eerste lid van de Sanctieverordening 2006 (AB 2007 nr. 24 Sanctiebesluit bestrijding terrorisme- en terrorismefinanciering).
371 Croes, G.G.M., 2010, 'AML/CFT Recent Developments', presentatie *Symposium Enhancing Integrity in the Dutch Caribbean*, 15 november 2010, op www.cbaruba.org. De presentatie bevat een gedetailleerd overzicht van de maatregelen.
372 'Regelgeving tegen witwassen en financiering terrorisme nog niet klaar', *Amigoe*, 9 mei 2011.
373 'The CPT was set up by the Council of Europe's "European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", which came into force in 1989.'

rapport kan als uitermate kritisch worden bestempeld, met name wat betreft de situatie in politiecellen.
In de politiecellen in Aruba zou sprake zijn van fysiek en verbaal geweld door de politie, het opsluiten van vreemdelingen en zeer barre leefomstandigheden. Toegang tot artsen of medische hulp zou er moeilijk, zo niet onmogelijk zijn. Ook het Centrum voor opvang van illegale asielzoekers was op veel punten vatbaar voor verbetering. In het reguliere gevangeniswezen (KIA) waren de omstandigheden minder alarmerend. Daar waren sinds een vorig onderzoek van het CPT in 1994, verbeteringen doorgevoerd, maar er was volgens het comité nog wel sprake van gevallen van onder andere slechte behandeling van gedetineerden door het personeel en onderlinge agressie tussen gedetineerden. Te veel personen waren in een cel geplaatst en er waren te weinig activiteiten voor de gedetineerden, aldus het CPT.
Op grond van artikel 8 lid 5 van het Verdrag deed het CPT het dringende formele verzoek om de politiecellen per direct te sluiten.[374] Aruba heeft hier gevolg aan gegeven. Het comité produceerde alleen al voor Aruba acht pagina's met aanbevelingen[375] en wilde binnen een halfjaar een implementatieplan van het Koninkrijk zien. De Rijksministerraad besloot dat Aruba elk halfjaar een voortangsrapportage zou opleveren.[376]
Uit de rapportages tot mei 2010 komt naar voren dat inderdaad verbeteringen, werden doorgevoerd, met name met betrekking tot de politiecellen.[377] Arubaanse inspecties van het gevangeniswezen krijgen vorm en de leefomstandigheden voor arrestanten zouden op enkele punten verbeterd zijn. Een aantal belangrijke aanbevelingen zijn echter (nog) niet gerealiseerd, zoals adequate toegang van arrestanten tot medische hulp. In 2011 zal het CPT opnieuw een bezoek brengen aan Aruba.[378]

GRECO
Net als het CPT is ook de Group of States against Corruption (GRECO) ingesteld door de Raad van Europa (in 1999). Het doel van deze organisatie waar Nederland en 48 andere landen bij zijn aangesloten, is het vergroten van de wettelijke, institutionele en praktische capaciteit van lidstaten ter bestrijding van corruptie, onder meer door periodieke evaluaties.[379] In de derde en meest recente evaluatieronde stonden anticorruptiewetgeving en de transparantie van partijfinanciering centraal (zie paragraaf 5.2.2). GRECO sprak zich richting Nederland ook uit over het Caribische deel van het Koninkrijk, waar-

374 CPT (2008, p. 67).
375 CPT (2008, p. 95-103).
376 De Lange en Vegter (2010). Dit meest recente rapport is al voorafgegaan door twee eerder gepubliceerde studies.
377 De Lange en Vegter (2010, p. 6).
378 Aldus het CPT op zijn website, zie 'States to be visited by the Council of Europe anti-torture Committee in 2011', www.cpt.coe.int/en/visits/2010-12-09-eng.htm.
379 Website van Raad van Europa en GRECO: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco. De landenrapportages zijn vanaf hier te downloaden. In de rapporten van de eerste twee evaluatierondes (2002 en 2005) wordt het Caribische deel van het Koninkrijk niet besproken.

onder Aruba. Dit viel namelijk buiten het toepassingsbereik van de *Criminal Law Convention on Corruption* die Nederland in 2002 ondertekende.

> 'Moreover, GRECO recommends that due priority be given, in the process of political reform currently underway in the Kingdom of the Netherlands, to ensuring that the legislation of all countries in the Kingdom is in line with the Convention and its Additional Protocol.'[380]

Uit bovenstaande blijkt dat de aanvullende waarborgrol van internationale instituties zoals de FATF, het CPT en de GRECO aanzienlijk kan zijn. Deze instanties kunnen een beroep doen op internationale verdragen. Ongunstige rapportages kunnen de reputatie van een land aantasten en dat kan stimuleren tot het aanbrengen van verbeteringen. De invloed van internationale instituties loopt voor een belangrijk deel via het Koninkrijk, dat mede bepaalt bij welke verdragen en internationale afspraken Aruba betrokken is.

6.5 Concluderend

In dit hoofdstuk gingen wij na in hoeverre de waarborginstituties in de onderzoeksperiode beschikten over het instrumentarium dat hun werk vereiste, de eventuele tekortkomingen daarin, hun capaciteit en de relatie met de Arubaanse instituties die wel over doorzettingsmacht beschikken, de regering en de Staten (onderzoeksvraag 4).
De Arubaanse waarborginstituties controleren of de regering handelt in lijn met uitgangspunten van doelmatigheid, rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Gebleken is dat de waarborginstituties van het Land Aruba op hoofdlijnen beschikten over bevoegdheden die hun waarborgrol mogelijk maken, maar een knelpunt waren enkele procedureel-organisatorische voorzieningen die een adequate respons van de uitvoerende macht moesten borgen. Ook meenden de ARA en de RvA onvoldoende zeggenschap te hebben over de benoeming van eigen personeel, mede vanuit de gedachte dat met meer zeggenschap de kans op politieke beïnvloeding afneemt.
Wat de organisatorische randvoorwaarden betrof stelden alle waarborginstituties te kampen met vacatures. Het zou lastig zijn om in Aruba voldoende adequaat opgeleid personeel te vinden. De waarborginstituties ondervonden in uiteenlopende mate de gevolgen van onderbezetting. De ARA had op dit punt vermoedelijk de meeste problemen mee en haar productie leek eronder te lijden. Bij de RvA waren de achterstanden in het werk zeer beperkt. De CAD was productief, maar dat kwam mede omdat zij een taak afstootte (controle van de jaarrekeningen). Voor de CAD en de ARA was de kwaliteit van de

380 De GRECO onderkent dat Nederland weinig kan doen om de wetgeving van autonome landen zoals Aruba te beïnvloeden, maar zegt te hopen dat de ontwerpwetboeken Strafrecht de vereisten van de Conventie en het Protocol tegen corruptie in dezelfde mate weerspiegelen als de Nederlandse wetgeving (GRECO, 2008, p. 7-8).

administratieve gegevens waar zij hun bevindingen op baseerden een aanhoudend punt van zorg. Zo dreigde een vicieuze cirkel, waarbij onzorgvuldigheid het toetsen van doelmatigheid en rechtmatigheid in de weg gaat staan.
Het grootste knelpunt trof alle waarborginstituties: de zwakke respons op hun bevindingen. Kritiek werd niet zelden politiek geduid, wat kon leiden tot aanvallen en verdachtmakingen, ook in de media. De CAD leek hiervan gevrijwaard, maar haar bevindingen waren niet openbaar en haar aanbevelingen werden net als die van de ARA gedurende lange tijd genegeerd. De RvA stelde zelf een nieuwe Landsverordening op, teneinde in de Memorie van Toelichting haar rol en bevoegdheden te verduidelijken en onder de aandacht te brengen.
Sinds 2009 lijken enkele veranderingen te zijn ingezet. De relatie tussen Aruba en Nederland klaarde op na het aantreden van de AVP-regering, die een groter gewicht toekent aan samenwerking in koninkrijksverband. Onder de regering van de MEP was sprake van een reeks van conflicten tussen Nederland en Aruba. De ARA, betrokken bij de ontwikkeling van het Comptabel Bestel, participeert in de inhaalslag die de huidige regering wil maken op het gebied van de jaarrekeningen. Partners uit de wetgevingsketen, waaronder de Raad van Advies, hervatten in 2010 het wetgevingsoverleg. Na kritiek van de FATF in 2009 en de CPT in 2007 heeft Aruba zich ingezet voor de realisatie van de aanbevelingen van deze organisaties.
In het volgende hoofdstuk staat een aantal integriteitskwesties die in Aruba gespeeld zouden hebben, centraal. De rol en de invloed van de waarborginstituties komen dan opnieuw aan bod.

7 Integriteitsvraagstukken in het bestuur

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de vijfde onderzoeksvraag: *duiden de berichten over (vermeende) gevallen van corruptie of belangenverstrengeling in het recente verleden op structureel of incidenteel feilen in het bestuur van Aruba?* In hoofdstuk 3 gaven wij een overzicht van de bestuurlijke problematiek op Aruba van eind jaren negentig. Alhoewel een aantal maatregelen werd getroffen, speelden begin 2009 diverse kwesties die de indruk wekten dat er nog veel te verbeteren viel; daarbij ging het tevens om de integriteit van het bestuur. Zoals bleek in hoofdstuk 1 waren er onder andere zorgen over de omstandigheid dat 'door gebrek aan transparantie bij besluitvorming door de Arubaanse overheid in gevoelige kwesties onvoldoende de schijn van corruptie of belangenverstrengeling (lijkt) te worden weggenomen'. In dit hoofdstuk gaan wij na wat de aard en tot op zekere hoogte, de omvang van deze 'gevoelige kwesties' is, teneinde te komen tot een actueel beeld van de situatie. In de paragrafen 7.2 tot en met 7.5 worden de relevante zaken per thema besproken, telkens gevolgd door een deelconclusie. In de slotparagraaf (7.6) leggen we een relatie met het theoretisch kader uit hoofdstuk 2, door te onderzoeken of de zaken wijzen op kwetsbaarheden in de procedureel-organisatorische voorwaarden voor deugdelijk bestuur.

7.1 Benadering van de casuïstiek

De opdrachtgevers van ons onderzoek gaven geen overzicht van de kwesties die hun zorgen baarden en waarin de schijn van corruptie en belangenverstrengeling was ontstaan. De toenmalige staatssecretaris noemde in haar brief van 25 mei 2009 wel enkele bronnen: de Arubaanse media, veroordelingen die door de Arubaanse rechter zijn uitgesproken en zaken die in onderzoek zijn bij het OM. Andere gevallen van schending van de integriteit dan die welke bij het OM in onderzoek waren, waren haar niet bekend.[381] Bij aanvang van ons onderzoek bestond er dus geen lijst van kwesties die de opdrachtgevers met name geanalyseerd wilden hebben. Dat betekende dat wij de keuze moesten maken uit de gegevens die ons lopende het onderzoek van diverse kanten werden aangereikt of waar wij zelf op stuitten. Dit keuzeproces is methodologisch verantwoord in hoofdstuk 2.
De kwesties die volgens respondenten zouden hebben gespeeld stelden ons voor lastige afwegingen. Volgens een respondent uit de omgeving van het bestuur waren er vele integriteitszaken uit de periode van het bewind van de MEP, die nooit goed waren onderzocht door het OM en de Landsrecherche. Respondenten afkomstig uit OM en Landsrecherche ontkenden echter dat er zulke zaken op de plank lagen.
Aan berichtgeving over mogelijke schandalen was echter geen gebrek. Zo werd daags voor de verkiezingen van 25 september 2009 in een bijlage van

381 Een bron die de staatssecretaris niet noemde zijn de berichten van VNO, maar deze zullen haar beeld van de situatie mede hebben bepaald.

het Arubaanse dagblad *Diario* een opsomming gegeven van vermeende affaires en schandalen die het MEP-bewind aan zouden kleven.[382] De bijlage was 'niet objectief, wel informatief', aldus de respondent uit de omgeving van het bestuur, en verschafte een indruk van wat er gespeeld kon hebben in het afgelopen decennium. Zoals echter opgemerkt in hoofdstuk 2, was voorzichtigheid geboden bij het gebruik van berichten uit de Arubaanse media. Dat bleek ook hier, maar een aantal van deze zaken was toch op enigerlei wijze bij het OM in onderzoek geweest. Sommige onderwerpen kwamen ook aan de orde in gesprekken met respondenten, soms omdat wij er expliciet naar vroegen, soms doordat respondenten zelf over een kwestie begonnen. In die gevallen was het nodig om door te vragen naar de bron van de respondent; immers, die had de informatie ook weer uit de krant kunnen hebben.
De kwesties hadden in de meeste gevallen betrekking op drie categorieën van interventiemacht 'M': aanbestedingen (te behandelen in paragraaf 7.2), vergunningverlening (paragraaf 7.3) en personeelsbeleid (paragraaf 7.4). Andere mogelijke categorieën zoals prijsbeleid en subsidieverlening hebben we buiten beschouwing gelaten. Dat was vooral een pragmatische keuze, ingegeven door de tijd, maar ze werd vergemakkelijkt doordat wij geen signalen hadden dat zich op deze terreinen veel problemen voordeden.[383]

7.2 Aanbestedingen

7.2.1 Aanbestedingen in de Comptabiliteitsverordening 1989

Ten aanzien van de dimensies die wij behandelen kunnen in ieder land waar de gelegenheid zich voordoet, integriteitsproblemen spelen. Zo merkte Rose-Ackerman met betrekking tot aanbestedingen op dat '[c]orruption in contracting occurs in every country – even those at the high end of the honesty index such as the Scandinavian countries, Singapore, and New Zealand'.[384] Het gunnen van een overheidscontract aan een bedrijf dat bepaalde werkzaamheden voor het Land uitvoert, levert dat bedrijf economisch voordeel

382 'MEP. Y su crimennan contra pueblo', *Diario*, 24 september 2009. In deze uitgave verschaft Diario een overzicht (in 48 pagina's) van wat zij 'misdaden tegen het volk' van de MEP-regering noemt.

383 De Arubaanse overheid grijpt in de prijsvorming in van een groot aantal consumptiegoederen en reguleert voor sommige de invoer. Aruba schafte in 1986 het Antilliaanse prijsbeleid af, maar herintroduceerde het in 1990 (Haan, 1998, p. 96). De Prijzenverordening opent tot op heden de mogelijkheid tot vaststelling van maximumprijzen voor groot- en detailhandel voor een aantal producten. De 'Prijsregeling eerste levensbehoeften' bevat een lange lijst van als eerste levensbehoefte aangeduide goederen. Sommige producten mogen alleen door vergunningplichtigen worden ingevoerd (Landsbesluit invoervergunning goederen). Het is aannemelijk dat het voor het bedrijfsleven interessant is om invloed op de politieke besluitvorming over prijszetting en de verdeling van invoervergunningen uit te oefenen (*rent seeking* gedrag), wat een integriteitsrisico oplevert. Voor zover ons bekend, doen zich hier echter nauwelijks integriteitsdiscussies voor en daarom behandelen wij deze categorie niet. Wel uitten sommige respondenten twijfels bij de prijsvorming rond medicijnen. In het verleden (de jaren tachtig en negentig) was er een aantal kwesties in relatie tot het afgeven van garanties aan bedrijven, met name in de hotelbranche, maar die kwamen wij in later onderzoek niet meer tegen. Het verlenen van subsidies kwam evenmin naar voren als prangende kwestie, wat lijkt te worden bevestigd door een aantal CAD-studies.

384 Rose-Ackerman (1999, p. 28).

op. De functionaris die in staat is het contract te vergeven, heeft uit hoofde van zijn functie in beginsel geen belang bij gunning aan het ene of het andere bedrijf, anders dan wat uit hoofde van doelmatigheid het Land verzekert van de beste prestatie tegen de laagst mogelijk kosten. Een open procedure waarin concurrerende bedrijven zodanig offreren dat de 'inkoper' aanbiedingen kan vergelijken, wordt daarom gezien als een doelmatige manier om tot een keuze te komen. Bij aanbestedingen treden integriteitsproblemen op wanneer de functionaris zijn keuze af laat hangen van een tegenprestatie door een bedrijf dat hem persoonlijk bevoordeelt, in plaats van doelmatigheidscriteria centraal te stellen. Het doel van aanbestedingsregels is dan ook, aldus de CAD, 'het beheersen van de kosten en het bevorderen van de transparantie van de besluitvorming'.[385]
De aanbestedingsregels van het Land staan in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989). Artikel 25 van de CV 1989 stipuleert daartoe de te volgen procedure, gegeven de kosten die met een contract zijn gemoeid:[386]
– Overheidscontracten ter waarde van minder Afl. 10.000 kunnen uit de hand worden gegund.
– Contracten ter waarde van Afl. 10.000 tot Afl. 100.000 kunnen openbaar of via een onderhandse aanbesteding (waarin enkele bedrijven wordt gevraagd te offreren) worden aangeboden;
– Bij contracten met een waarde boven Afl. 100.000 moet een openbare aanbesteding worden gehouden.

Het Landsbesluit Openbare Aanbestedingen geeft de procedure volgens welke openbaar moet worden aanbesteed.[387] Er is geen vergelijkbaar Landsbesluit met betrekking tot onderhandse aanbestedingen. De bedragen liggen sinds 1989 wettelijk vast en zijn sindsdien niet geïndexeerd. Met betrekking tot openbare aanbestedingen bepaalt de WTO nog dat buitenlandse bieders niet mogen worden gediscrimineerd.[388] De regels van de WTO zijn ook van toepassing op overheids-nv's en stichtingen,[389] de aanbestedingsprocedures van de Comptabiliteitsverordening 1989 zijn dat niet. De WTO-regels gaan overigens van hogere drempelwaarden uit.[390] De Directie Financiën is belast met de controle op naleving van de Comptabiliteitsvoorschriften.[391]
Artikel 26 CV 1989 geeft de gronden die een afwijken van de te volgen procedure kunnen rechtvaardigen.[392] Wanneer bij een aanbesteding van meer dan Afl. 100.000 geen openbare aanbesteding wordt gehouden, dient in beginsel een onderhandse aanbesteding te volgen en pas als die niet mogelijk of doel-

385 CAD (2010.04, p. 5 e.v.).
386 Art. 25 en 26 staan in bijlage 5.
387 Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 25, vierde lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 nr. 72), citeertitel: Landsbesluit openbare aanbestedingen; vindplaats: AB 1996 nr. 58.
388 ARA (2005b, p. 83).
389 DWJZ, overzicht wetgeving, 18 mei 2010.
390 ARA (2005b, p. 83); de WTO-regels: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm#articleIV.
391 www.overheid.aw.
392 Zie bijlage 6.

matig is, kan uit de hand worden gegund. In alle gevallen dient een afwijken van openbare aanbesteding te worden gemotiveerd. Deze motivatie moet zijn vervat in de ministeriële beschikking (MB) die de afwijking tot stand brengt. De MB dient te zijn ondertekend door de betreffende vakminister en de Minister van Financiën; indien de laatste de vakminister in kwestie is, is de handtekening van de minister-president vereist. Artikel 26 laat in het midden of de MB vooraf of na de gunning van een contract moet worden opgesteld (anders dan bij een begrotingsoverschrijding, waarbij vooraf toestemming van de Staten moet zijn verkregen). De Algemene Rekenkamer van Aruba wees in 2005 wel op de wenselijkheid van het verkrijgen van toestemming vooraf.[393]
Het gunnen van een werk in strijd met de CV 1989 levert nietigheid op (artikel 31 CV). Wanneer een bewindspersoon willens en wetens de regels schendt, begaat hij een ambtsmisdrijf. In navolging van de aanbevelingen in het rapport Calidad bepaalde de wetgever in 1999 dat hij dan zowel civielrechtelijk (CV 1989, artikel 31 lid 2) als strafrechtelijk (artikel 372a en 372b van het Wetboek van Strafrecht van Aruba) aansprakelijk is. Onbevoegd aangegane begrotingsoverschrijdingen waren in 2010 voor het Hof reden een oud-minister van de partij OLA te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van Afl. 670.000. Als Minister van *Utilities* overtrad hij in 2000 de Comptabiliteitsverordening door personeelsleden van het Water en Energiebedrijf (WEB) loon uit te betalen (als compensatie voor achterstallige loonindexering), wat leidde tot een begrotingsoverschrijding waarvoor hij niet eerst toestemming van de Staten had gekregen.[394] Dit was geen aanbestedingskwestie maar betrof wel een aspect waar ook de ARA op wees in haar rapport over steunverlening aan het Radisson-hotel, namelijk dat de Staten met een voldongen feit werden geconfronteerd.[395]

Sinds het verschijnen van het rapport Calidad gaven de aanbestedingsregels van de CV 1989 veelvuldig aanleiding tot discussie. Kern daarvan is steeds dat bewindspersonen contracten ten onrechte onderhands of uit de hand zouden gunnen. Afwijkingen zouden niet of niet adequaat worden gemotiveerd in MB's, in strijd met artikel 26 CV. De casuïstiek bevat inderdaad diverse zaken waarin dit naar voren komt.

393 Aanbeveling 4 van de ARA luidde 'Een ministeriële beschikking, inzake een afwijking van artikel 25 CV 1989, dient tijdig te geschieden, dat wil zeggen voordat de overeenkomst met een leverancier of aannemer bij een opdracht van Afl. 100.000 of meer is afgesloten' (ARA, 2005b, p. 95).

394 'Oud-minister moet 7 ton betalen', *Amigoe*, 23 september 2010. De minister had, aldus het Hof, volgens art. 14 van de CV 1989 een landsbesluit op moeten stellen, mede te ondertekenen door de minister van Financiën en die, met toelichting, dekkingsvoorstel en oordeel van de RvA aan de Staten aan moeten bieden, die dan twee weken de tijd hebben een oordeel te vormen.

395 ARA (2000, p. 23). De ARA was in het Radisson-rapport van oordeel dat de toestemming van de Staten vooraf en niet achteraf moest worden verkregen. Dit stond niet expliciet in de CV 1989, maar was geboden in het licht van de systematiek en de bedoeling van de wet. Na 1999 is machtiging aan de hand van een goedgekeurde begroting wel wettelijk voorgeschreven op straffe van strafrechtelijke en civiele aansprakelijkheid van de onbevoegde minister. De daartoe strekkende wetswijzigingen van de CV1989 en van het Wetboek van Strafrecht zijn in 1999 uiteindelijk bewerkstelligd naar aanleiding van een initiatiefontwerp van de MEP-fractie in de Staten (Koolman, 2011, p. 126-127).

7.2.2 De Fondo-zaak

In de eerste zaak die wij bespreken, de 'Fondo-zaak', moesten bewindspersonen en ambtenaren zich voor de rechter verantwoorden voor vermeende strafbare overtreding van de aanbestedingsregels; een aantal aannemers werd vervolgd wegens fraude. Daarmee kwamen leden van het AVP-OLA-kabinet dat naar aanleiding van Calidad de regelgeving juist had aangescherpt, in de beklaagdenbank te staan. De Fondo-zaak duurde van 2002 tot 2008 en ging vergezeld van veel politiek rumoer, in de zin dat het OM, de Algemene Rekenkamer van Aruba en het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) werden beschuldigd van partijdigheid en dat de regering pogingen tot beïnvloeding ondernam. Dit aspect, de relatie tussen bestuur en rechtshandhaving, komt aan de orde in hoofdstuk 9.
Na het aantreden van de nieuwe regering van de MEP in 2001 stelde deze in 2002 op verzoek van de Staten een waarheidscommissie in, de *Comision di Berdad*, die onderzoek deed naar 'de mogelijke corruptieve handelingen van de vorige regering'.[396] De commissie betoogde in haar rapport, *Een kwestie van mentaliteit*, aanwijzingen voor dergelijke handelingen te hebben gevonden, in het bijzonder in relatie tot bestedingen in het kader van een renovatieplan voor de wijk San Nicolas. De ARA deed op verzoek van de Staten ook onderzoek naar de rechtmatigheidsaspecten van de besluitvorming in het kader van het *Fondo Desaroyo Nobo San Nicolas* (FDNSN). Dit betrof een deelproject in het kader van het Sasakiplan voor de vernieuwing van oostelijk Aruba. In een Sasakifonds werd, volgens de ARA in strijd met de CV 1989, Afl. 25 miljoen gestort die mede waren bestemd voor het betalen van de kosten van het Projectbureau PDN San Nicolas. PDN verrichtte betalingen voor projecten die weer onder de vlag van het FDNSN werden verricht. Hierbij werden volgens de ARA aanbestedingsregels geschonden:[397]

> '4: Bij de uitvoering is in strijd met de comptabiliteitsvoorschriften van de aanbestedingsregels afgeweken. De wettelijk voorgeschreven ministeriële beschikkingen, waarin de afwijking van de aanbestedingsregels zou moeten worden vastgelegd, ontbraken.
> 5: Bij de onderhandse aanbestedingen werden, zonder nadere motivering, in een groot aantal gevallen dezelfde (combinatie van) aannemers benaderd voor het uitbrengen van offertes.'

In juni 2002 deed de minister-president naar aanleiding van het rapport van de commissie aangifte bij de PG, waarna in augustus de Landsrecherche een onderzoek startte. Het strafrechtelijk onderzoek naar de bewindslieden betrof het plegen of medeplegen van overtredingen van de artikelen 372a en

396 *Comision di Berdad* (CdB, 2002, p. 6). De commissie onderzocht projecten in de voorgaande tien jaar, projecten dus die niet alleen betrekking hadden op de AVP-OLA-regering.
397 ARA (2004, p. 47-48).

372b Sr. (strafbaar handelen van ministers) in relatie tot schending van artikelen 25, 31, 39 en 40 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (die betrekking hebben op het doen van uitgaven op naam en voor rekening van het Land). Tevens onderzocht het OM het opmaken van valse akte en valsheid in geschrifte (art. 230 en 232 Sr.); in het geval van de Minister van Justitie onderzocht het OM ook het aannemen van een gift (art. 379 Sr.) en het medeplegen van oplichting (art. 339 Sr.). Er zou sprake zijn geweest van wederrechtelijke begrotingsoverschrijdingen en schending van de aanbestedingsregels. Aannemers werden vervolgd wegens valsheid in geschrifte en omkoping van ambtenaren. Zo werden offertes opgesplitst zodat men via een laagste bieding de aanbesteding in de wacht kon slepen.[398] Het OM beschreef de Fondo-zaak inhoudelijk als volgt:[399]

> ‘In opdracht van de Procureur-Generaal d.d. 2 augustus 2002 start de Landsrecherche een strafrechtelijk onderzoek naar de gang van zaken omtrent het “Plan Desaroyo Nobo San Nicolaas” (PDN). Het onderzoek richt zich onder meer op de wijze waarop het begrotingsfonds in verband met het PDN werd opgericht, voorts op de vraag of minister(s) in strijd hebben gehandeld met de voorschriften van de Comptabiliteitsverordening en het Wetboek van Strafrecht alsmede de vraag of de projectuitvoerders en andere verdachten, waaronder ambtenaren, bij het gunnen, uitvoeren en de uiteindelijke uitbetaling van projecten met betrekking tot het in te stellen begrotingsfonds in strijd met de wet hebben gehandeld. (…) In [deze] dagvaardingen is er wisselend sprake van verdenking van valsheid in geschrifte met betrekking tot offertes, oplichting van het Land door valse offertes en valse aanbestedingsprocedures, omkoping van ambtenaren, valsheid in geschrifte met betrekking tot processen-verbaal van aanbesteding, valsheid in geschrifte met betrekking tot brieven en aanvraagformulieren bestemd voor Financiën en overtreding van de Comptabiliteitsverordening op het gebied van aanbestedingsregels en begrotingsvoorschriften.’

Eenvoudig gezegd bestond de verdenking eruit dat in de periode 1999-2001 ambtenaren en politici steekpenningen hadden aangenomen van bedrijven in ruil voor opdrachten voor bouw- en onderhoudsprojecten in het kader van het FDNSN-project. De steekpenningen zouden bijdragen betreffen van de bedrijven aan de verkiezingskas van politici.
Het strafrechtelijk onderzoek leidde op 11 maart 2008 tot veroordelingen van ambtenaren en aannemers wegens valsheid in geschrifte en het niet houden van een openbare aanbesteding, waarbij bovendien een ministeriële beschikking ontbrak.[400] De voormalige Minister van Financiën werd ook veroordeeld

398 GEA van Aruba, Strafvonnis 11 maart 2008, zaaknr. 322/05: 10.
399 Jaarverslag OM Aruba (2008, p. 14).
400 Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen (p. 1).

voor het aannemen van steekpenningen (art. 379 Sr). Hij kreeg tien maanden voorwaardelijk en een taakstraf van 240 uur dienstverlening. De voormalige minister-president, die werd vervolgd voor overschrijding van de begroting, werd vrijgesproken. Er waren geen veroordelingen voor begrotingsoverschrijdingen. Aanvankelijk waren de minister-president zes strafbare feiten ten laste gelegd door het OM, maar daarvan waren er vijf van de dagvaarding afgehaald, nadat een bezwaarschrift tegen de dagvaarding was ingediend. Volgens een respondent uit de rechtshandhaving ging het bij deze feiten om aanbestedingen waarbij er volgens hem geen enkel bewijs was geweest dat de premier zich met die zaken bemoeid had.[401] Vooral aannemers en de ambtenaren op het projectbureau waren volgens hem in de fout gegaan. In hoofdstuk 5 haalden wij al de visie van A.G. Croes aan, die de Fondo-zaak vergeleek met de bouwfraude in Nederland.[402]
In het onderzoek ging het ook om de betaling van steekpenningen. Het verweer van een verdachte ambtenaar die tevens politicus was, was dat het geld bedoeld was voor de verkiezingscampagne van 2001. De rechter stelde daarover:[403]

> 'De uitleg dat het steeds is gegaan om politieke donaties, of wel fundraising voor een politieke partij en voor verdachte als kandidaat van deze partij, doet in wezen niet terzake. Smeergeld kan ook in de vorm van dit soort politieke donaties worden gegeven en evenzeer doet niet terzake dat dergelijke donaties op zich gebruikelijk zijn en in de partijkas vloeien.'[404]

De ambtenaar ging vrijuit, maar de Minister van Financiën werd dus wel veroordeeld. Twee respondenten die vanuit het OM de Fondo-zaak kenden, stelden dat de achtergrond van de zaak inderdaad moest worden gezocht in de financiering van verkiezingscampagnes en van politieke partijen. De betaling aan politieke partijen en kandidaten is, zoals al bleek, wettelijk niet geregeld en op zichzelf dus niet strafbaar. De strafbaarheid schuilt in de *bewuste* verwachting en toekenning van een tegenprestatie, in dit geval in de vorm van een aanbesteding.
Een respondent uit de rechtshandhaving was van mening dat wat in de Fondo-zaak 'misging' een voorbeeld was van de volgens hem bestaande praktijk, ook bij MEP-regeringen, om afwijkingen achteraf te regelen. Nadat

401 Een respondent uit het OM stelde daar weer tegenover dat de rechter tot dit oordeel kwam voordat een aantal getuigenverhoren had plaatsgevonden.
402 Croes (2010).
403 GEA van Aruba, Strafvonnis 11 maart 2008, zaaknr. 322/05 (p. 10).
404 De ambtenaar was een politicus die werkte op Financiën. Alhoewel er betalingen aan hem en de minister van Financiën en twee anderen waren gedaan door een bedrijf, ontbrak volgens de rechter in zijn geval het bewijs dat er een relatie was tussen de betalingen en de vermeende tegenprestatie. De rechter vervolgde zijn vonnis aldus: 'Maar er moet wel voldoende verband kunnen worden gelegd tussen de betalingen en hetgeen van een ambtenaar in strijd met zijn plicht wordt verwacht en die ambtenaar moet daar dan ook van weten of dit vermoeden. In het geval van verdachte is daarvoor onvoldoende bewijs.' GEA van Aruba, Strafvonnis 11 maart 2008, zaaknr. 331/05 (p. 20).

contracten waren toegewezen trad een MEP-regering aan, die weigerde de afwijkingen goed te keuren.

7.2.3 Een vaker voorkomend probleem

In het Fondo-onderzoek was volgens het OM sprake geweest van 'talrijke overtredingen van de Comptabiliteitsverordening', maar dat was op zichzelf niet nieuw. In het onderzoek naar de vier projecten die op advies van de Commissie-De Ruiter werden onderzocht, was één van deze (walradarproject) onderhevig geweest aan de CV 1989, maar 'in strijd hiermee werd tweemaal niet gemotiveerd waarom werd afgeweken van een openbare aanbesteding'.[405] In zijn Jaarverslag 1996-1999 schreef de ARA: 'De Rekenkamer constateerde dat in de afgelopen jaren regelmatig werd afgeweken van de regels, gesteld in de artikelen 25 en 26 van de CV 1989'.[406] In 2008, een maand na het vonnis in het Fondo-onderzoek, drong de waarnemend PG in een brief aan de voorzitter van de Staten aan op het houden van een parlementair onderzoek naar aanbestedingen.[407] Dat baseerde hij op het Jaarverslag 2000-2004 van de ARA, die daarin op pagina 7 constateerde:[408]

> 'Het afwijken van de bepalingen ex artikel 25 (aanbestedingen) van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) komt regelmatig voor. In het verleden werd het afwijken van deze wettelijke bepalingen vaak niet vastgelegd bij ministeriële beschikking, zo als voorgeschreven in artikel 26 van de CV 1989. Hierin is een lichte verbetering opgetreden. Echter, het opmaken van een ministeriële beschikking geschiedt regelmatig achteraf, nadat de verplichtingen zijn aangegaan en in standaard bewoordingen. Vaak wordt zonder nadere onderbouwing het houden van een aanbesteding als ondoelmatig bestempeld of de ontvangst van een gunstige aanbieding of het bestaan van tijdsdruk als argument gebruikt om van het houden van openbare aanbestedingen af te zien. Dit is naar het oordeel van de Rekenkamer geen steekhoudend argument. Immers, in geval van het bestaan van tijdsdruk is hetzij in de planning, hetzij in de voortgangscontrole het een en ander misgelopen.'[409]

405 Over de besluitvorming rond alle projecten oordeelde de ARA dat deze 'niet gestructureerd heeft kunnen verlopen, omdat duidelijke beleidsplannen ontbraken. Doelstellingen van de projecten waren onduidelijk en een financiële onderbouwing van de projecten werd vaak niet gegeven. De Rekenkamer acht het onjuist dat de Minister zonder voorafgaande toestemming van de Staten is gestart met het uitvoeren van beleidsvoornemens en dat hij tussentijds de Staten ook niet heeft geïnformeerd over belangrijke wijzigingen in de uitvoering van dat beleid' (ARA, 1998, p. 21).

406 ARA (2001, p. 46).

407 Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen.

408 ARA (2005b, p. 7).

409 De CAD kwam in 2005 in een onderzoek naar 'De investeringen van het Land in 2002 en 2003' eveneens tot de bevinding dat 'Het afzien van openbare aanbesteding meer regel dan uitzondering (is)'. Ook constateert de CAD, dat de offerteprocedure vaak niet wordt gevolgd en dat de bepalingen van de WTO-overeenkomst inzake overheidsopdrachten niet zijn opgenomen in de wetten, verordeningen en administratieve procedures van het Land (CAD 2005.04, p. 3).

De ARA onderzocht de 369 beschikkingen om van openbare aanbesteding af te zien uit de jaren 2000-2004.[410] (Daarbij tekenen wij aan dat het onderzoeken van beschikkingen op zichzelf geen zicht geeft op het totale aantal aanbestedingen). Er bleken, om te beginnen, grote verschillen te zijn in het aantal MB's dat de verschillende ministers opstellen, zoals uit tabel 7 blijkt.[411] De ARA toetste deze beschikkingen aan vier criteria, te weten de vermelding van een begrotingspost, de vermelding van een bedrag van het project, de duidelijke omschrijving van het project en de medeparafering door een andere minister. Het merendeel van de beschikkingen bleek volgens de ARA niet aan deze criteria te voldoen (zie tabel 7).

Tabel 7 Prestatie op criteria ARA van ministeriële beschikkingen m.b.t. afzien openbare aanbesteding, per ministerie per jaar, 2000-2004

Ministerie	Aantal ministeriële beschikkingen	Vermelding begrotingspost	Vermelding bedrag per project	Duidelijke omschrijving van het project	Medeparafering andere minister
Algemene Zaken	1	1	1	1	1
Justitie (rechtszaken)	267	0	0	0	0
Justitie (overig)	8	4	4	8	4
Toerisme en Transport	10	7	7	10	8
Sociale zaken en infrastructuur	28	25	26	28	25
Volksgezondheid en Milieu	5	4	3	5	4
Arbeid, Cultuur en Sport	1	1	0	1	1
Onderwijs en Administratieve Zaken	18	12	8	18	14
Financiën en Economische Zaken	31	21	26	31	30
Totaal	369	75	75	102	87

Bron: ARA (2005b, p. 85)

De problematiek rond aanbestedingen en MB's bleek na Fondo dus niet voorbij en ook in de jaren na het verschijnen van het ARA-rapport, was het OM 'gestuit op een jarenlange bestaande praktijk van uitzonderingen op de Comptabiliteitsverordening'. In zijn brief schreef de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten onder meer:[412]

410 Overigens trof het OM in de Fondo-zaak ook contracten van boven de Afl. 100.000 aan waarvan de ministeriele beschikking niet was aangetroffen. Er zou dus rekening moeten worden gehouden met een *dark number* (Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen (p. 5).

411 ARA (2005b: 84). Het aantal fluctueerde per jaar: 72 (2000), 48 (2001), 56 (2002), 78 (2003) en 115 (2004).

412 'Tussenstand inzake de Namdar-zaak', persbericht OM Aruba, 17 april 2008.

> 'In het kader van het onderzoek in de zogenaamde Namdar-zaak is het OM op zoek (gegaan) naar ministeriële besluiten tot het afzien van openbare aanbesteding. Als 'bijvangst' is het OM daarbij gestuit op ongeveer 270 ministeriële besluiten uit de periode 2005-2007. Vastgesteld werd dat ministeriële besluiten als hier bedoeld in verschillende categorieën kunnen worden ingedeeld, waaronder een categorie waarbij het afzien van openbare aanbesteding niet eerst werd gevolgd door een onderhandse aanbesteding, maar direct door een aanbesteding uit de hand, zoals voorzien in het derde lid. Ook werd vastgesteld dat in ongeveer 20% van de gevallen weinig feitelijke onderbouwing werd gegeven voor de toepassing van een van de wettelijke uitzonderingen. Waargenomen werden ministeriële beschikkingen waarin geen bedrag werd vermeld. In ongeveer 50% van de ministeriële besluiten over dezelfde dienstverrichting werd zonder uitzondering dezelfde motivering gebruikt. In een aantal gevallen wekte de motivering van spoedeisendheid enige bevreemding aangezien de besteding betrekking had op een jaarlijks terugkerende activiteit. Bevreemding wekte ook dat voor twee identieke gevallen een beroep gedaan werd op de bijzondere kwaliteiten van één aanbieder, twee andere aanbieders over dezelfde kwaliteiten beschikten, maar niet werden uitgenodigd te offreren.
> Hoe dan ook komt uit dit onderzoek naar voren dat de praktijk van uitzonderingen op de aanbestedingsregels van de Comptabiliteitsverordening niet aan het afnemen is en dat de onderbouwing voor het maken van een uitzondering niet zelden ontbreekt. Het beeld dat de Rekenkamer voor de jaren 2001-2004 heeft geschetst is op dit laatste punt sterk verbeterd, maar niet voldoende.'[413]

Het blijkt dus dat in de jaren van de MEP-regering wel vaker ministeriële beschikkingen werden opgesteld om een afwijking van de aanbestedingsregels te rechtvaardigen, maar dat de motivering van de beschikkingen in een groot deel van de gevallen te wensen overliet. De waarnemend PG was met de ARA van oordeel dat 'het niet verschaffen van een (behoorlijke) motivering als zodanig een overtreding van de Comptabiliteitswet kan zijn, strafbaar gesteld in art. 372a en 372b van het Wetboek van Strafrecht, en het verschaffen van een onjuiste motivering valsheid in geschrifte kan opleveren'.[414] Het OM was overigens van oordeel dat in de eerste plaats de Staten een taak hadden de aanbestedingen van de regering te controleren. Het OM had de beleidslijn om een ministerieel ambtsmisdrijf in beginsel alleen te vervolgen dan wel in onderzoek te nemen indien het samenging met een commuun delict, zoals valsheid in geschrifte. Op de brief van de waarnemend PG aan de

413 Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen (p. 4-5).

414 Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen (p. 4).

Statenvoorzitter kreeg deze geen antwoord. Ook nadat de brief in de openbaarheid was geweest, bleef een reactie van de Staten uit. [415]
Na 2004 inventariseerde de ARA de aanbestedingsproblematiek niet meer; de CAD kwam in 2010 met het rapport 2010.04 over 'de naleving van de aanbestedingsbepalingen van de comptabiliteitsverordening in 2008'. In dit onderzoek ging de CAD niet alleen in op een aantal concrete kwesties, maar nam hij ook een steekproef waardoor er iets viel te zeggen over het aandeel van afwijkingen van de aanbestedingsregels in het totale aantal aanbestedingen. Dit is een belangrijke aanvulling. Immers, voor een schatting van de ernst van de problematiek is het nodig te weten hoe groot de populatie is waarbinnen in tientallen of honderden gevallen de aanbestedingsregels zijn geschonden. In een rapport uit 2010 trok de CAD een aselecte steekproef van (iets meer dan) 5% uit een populatie van 1.990 facturen in het boekjaar 2008; de steekproefomvang was 100.[416] Deze 100 facturen hadden betrekking op de aanschaf van verbruiksgoederen, diensten en investeringsgoederen met een bedrag van Afl. 10.000 of hoger, met uitzondering van telefoonkosten, water- en elektrakosten en brandstofkosten (benzine).[417] De resultaten van de steekproef van de CAD over het jaar 2008, weergegeven in tabel 8, bevestigden het beeld dat de aanbestedingsregels in de meeste gevallen niet werden nageleefd.

Tabel 8 Naleving artikel 25 en 26 CV 1989 in 2008, steekproef CAD (n=100)

	Facturen niet conform criteria	Verplichting > Afl.10.000 en < 100.000	Verplichting > 100.000	% (steekproef) CAD	(per categorie)
Steekproef n=100	16	59	25	100	84
Aanbesteed conform art. 25 en 26 CV 1989		15	1	16%	19%
Niet aanbesteed		44	24	68%	81%
MB voor afzien aanbesteding		0	4	4%	5%
Niet conform artikel 25 en 26 (% per categorie)		44 (75%)	20 (83%)	64%	76%

Bron: CAD (2010.04, p. 9)

De laatste kolom en de percentages in de laatste rij hebben wij toegevoegd. De CAD kijkt namelijk naar het percentage afwijkingen over de gehele steekproef, maar deze bleek zestien facturen te bevatten die niet aan de selectie-

415 Brief van de waarnemend PG aan de Voorzitter van de Staten, kenmerk 577/2008, d.d. 17 april 2008, betreffende een parlementair onderzoek naar aanbestedingen (p. 5). De brief vermeldt niet vanaf wanneer deze richtlijn geldt.
416 (CAD 2010.04). Bij een populatie van 1990 betekent een steekproef van n=92, dat de foutmarge 10% is; in het onderzoek van de CAD is de steekproef iets groter.
417 De facturen van ATA hield de CAD buiten de populatie vanwege de boekhoudsystematiek bij deze organisatie (CAD 2010.04:5).

criteria voldeden. Feitelijk waren er dus niet 100 maar 84 facturen in de steekproef waarvoor de aanbestedingsregels golden. Dat betekent dat het nietnaleven van de regels procentueel dus vaker voorkwam dan de CAD concludeerde (76% tegen 64%). De CAD constateerde dat in geen van de 44 gevallen waarin niet onderhands was aanbesteed, een MB was opgesteld. Bij de 24 gevallen waarin niet openbaar werd aanbesteed, was slechts vier maal een MB opgesteld. In drie kwart van de gevallen werd niet aanbesteed volgens artikel 25 en 26 van de CV 1989. De cijfers suggereerden ook dat een *oud probleem opnieuw* speelde. De ARA constateerde in 2005 dat in de jaren 2000-2004 vaker dan voorheen een MB werd opgesteld om een afwijken van de aanbestedingsregels te motiveren. In 2008 was in de steekproef in slechts 5% van de gevallen waarin een MB moest worden opgesteld, dat ook gedaan; geen van de 44 niet-aanbestede onderhandse aanbestedingen ging toen vergezeld van een MB.

De aanbestedingsregels werden in de meeste gevallen in 2008 dus niet nageleefd. De vraag is nu in hoeverre dat ook zo was in het deel van de casus waar wij kennis van kregen dat betrekking had op vermeende schendingen van de aanbestedingszaken. Van deze werden er enkele door het OM onderzocht; een aantal kwesties was niet of nog niet in onderzoek genomen door het OM. Achtereenvolgens komen aan bod:
- de landsadvocaat;
- de huur van overheidsgebouwen;
- de Dump in Parkietenbos;
- de haven en Namdar;
- het muziekfestival en de ATA;
- overige aanbestedingskwesties (in CAD 2010.04).

7.2.4 De landsadvocaat

Staten laten zich voor de rechter wel vertegenwoordigen door een landsadvocaat; dit kunnen particuliere advocatenkantoren zijn. Op Aruba werken bij DWJZ en de Departamento di Integracion y Admision di Stranhero (DIMAS) wel ambtenaren die het Land vertegenwoordigen in geschillen, maar voor zaken waarin die er niet zijn, moet dit worden uitbesteed. Het inhuren van een landsadvocaat is onderworpen aan de CV 1989.
De ARA traceerde in dit verband 369 ministeriële beschikkingen. Van deze hadden er 267 betrekking op ‘de gunning van rechtszaken aan advocaten in het kader van juridische gevallen tegen het Land’. In geen van deze 267 gevallen werd gescoord op de vier toetsingscriteria van de ARA. De motivering voor deze afwijkingen was steeds dat openbaar aanbesteden ‘ondoelmatig’

zou zijn.[418] De ARA constateert op pagina 85 dat 'de ondoelmatigheid niet nader onderbouwd (wordt) in nagenoeg alle betreffende ministeriële beschikkingen' en vervolgt:

> 'De motivering in deze ministeriële beschikkingen is nagenoeg identiek van tekst. (…) Deze motivering komt in een vreemd daglicht te staan wanneer vervolgens blijkt dat de meeste opdrachten zijn verstrekt aan twee advocatenkantoren. In 2000 ging het om twee andere advocatenkantoren dan in de jaren 2001-2004. Gegeven de uit de tabel blijkende verstrekking van opdrachten, is het voor de Rekenkamer zeer de vraag of er sprake is geweest van objectief, transparant handelen waarbij alle kantoren een eerlijke kans hebben gekregen om een opdracht in de wacht te slepen.'[419]

Het onderzoek van de ARA besloeg zowel een deel van de regeringsperiode van de AVP als van de MEP, die in de tweede helft van 2001 aantrad. De ARA noemt niet de specifieke kantoren waar het om ging. In het geval van de MEP-periode ging het tot en met 2004 in ongeveer de helft van de gevallen om het kantoor van een minister en oud-minister van Justitie van de MEP, die als minister op die post werd opgevolgd door zijn broer. Zoals hieronder nog zal blijken, trad het betreffende kantoor ook in de jaren 2005-2009 op als landsadvocaat. Ook in deze periode werden landsadvocaten niet conform de CV 1989 ingehuurd, aldus de CAD:

> 'Advocaten worden niet ingehuurd op basis van een aanbesteding, maar vooral op basis van de kwaliteiten en 'vertrouwen.' Soms wordt bij ministeriële beschikking afgezien van een aanbesteding, maar veelal worden de artikelen 25 en 26 van de comptabiliteitsverordening niet in acht genomen.'[420]

Een respondent uit de MEP meende dat het inhuren van deze advocaat een kwestie van vertrouwen was: 'Als u naar een advocaat gaat, gaat u dan naar een die u vertrouwt of naar een die u niet vertrouwt?'
De huidige AVP-regering maakt inmiddels geen gebruik meer van de diensten van het kantoor van deze advocaat. Zoals ook de ARA suggereerde en zoals verschillende respondenten bevestigden, is het in Aruba praktijk dat na een regeringswisseling een ander kantoor in de arm wordt genomen.[421] In het

418 De afwijkingen bij Justitie vallen uiteen in twee groepen, de rechtszaken (267 gevallen) en de 'overige' (8 gevallen). De motivering staat in een aparte tabel en is wel naar departement uitgesplitst maar bij Justitie ontbreekt hier de indeling in rechtszaken en overige. De motivatie van alle 275 afwijkingen bij Justitie was in 271 gevallen de ondoelmatigheid. Bij de overige vier gevallen was in één geval geen motivering gegeven, twee maal het spoedeisend karakter als motivering aangevoerd en eenmaal zou het om een speciale aanbieding zijn gegaan. De veronderstelling dat het bij het gunnen van de 267 rechtszaken in nagenoeg alle, zo niet alle, gevallen ging om 'ondoelmatigheid' als motivering, is dus niet zeer gewaagd (ARA, 2005b, p. 84-85).
419 ARA (2005b, p. 92).
420 CAD (2010.04, p. 11).
421 Het is in Nederland geen gebruik dat de titel van landsadvocaat aan een ander wordt verstrekt zodra er een nieuwe regering aantreedt. In Nederland is de titel van landsadvocaat sinds 1999 verleend aan mr. G.J.H. Houtzagers, partner bij Pels Rijcken, www.pelsrijcken.nl/pagina/154/landsadvocaat.html.

verleden, aldus een politicus en een jurist, gebruikte de AVP-OLA-regering de diensten van een kantoor uit de Verenigde Staten. Uit interviews werd niet duidelijk in hoeverre na 2009 bij het gunnen van rechtszaken aan advocaten de aanbestedingsregels worden gevolgd.
Het inhuren door de MEP-regering van een landsadvocaat die professioneel en via familierelaties nauw met de MEP gelieerd was, is volgens respondenten een voorbeeld van de cultuur van het bevoordelen van *friends and family* door deze regering. Behalve het verlenen van opdrachten als zodanig aan de advocaat, ging het ook om een sfeer van verdenkingen dat het kantoor zich door zijn contacten met de regering zou hebben kunnen verrijken, ook door te hoog te factureren.
Op voorhand zij benadrukt dat de 'sfeer van verdenkingen' rond het kantoor het OM niet tot onderzoek heeft aangezet. Evenmin is van de zijde van de Staten onderzoek ingesteld naar mogelijke malversaties. Wel meldden vijf respondenten van uiteenlopende achtergrond dat het kantoor onder de vorige regering miljoenen verdiend zou hebben aan zaken voor het Land. Hierover verschenen ook berichten in de pers en het is niet uitgesloten dat sommige respondenten daardoor kennis hadden van een en ander, terwijl de bron wellicht niet geheel betrouwbaar was.

Vermeende overfacturering
Meerdere respondenten stelden dat de landsadvocaat onrealistisch veel declareerde. Eenvoudige zaken werden door diens kantoor behandeld waarbij men zich afvroeg waarom deze niet door de dienst juridische zaken werden afgedaan. Urendeclaraties van het kantoor zouden opvallend hoog zijn geweest en er zou zijn geprocedeerd in zaken die nagenoeg identiek waren. Voor ons valt niet na te gaan in hoeverre in verschillende zaken al dan niet kansrijk is doorgeprocedeerd of dat er teveel in rekening werd gebracht. We kunnen wel proberen na te gaan of de kosten van advocaten voor het land transparant waren. De ARA constateerde in 2005 dat in de ministeriële beschikkingen 'geen melding wordt gemaakt van de geraamde kosten van de dienstverrichtingen van de advocaten. Evenmin wordt hierin de begrotingspost genoemd waaruit de kosten zullen worden bestreden.'[422] De CAD stelde in 2010 dat dit ook niet goed mogelijk is. De uiteindelijke kosten kunnen volgens de CAD niet op voorhand berekend worden, daarom zouden vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de wenselijkheid van toepassing van de aanbestedingsregels op het inhuren van advocaten. Al is het uurtarief bekend, dan is nog niet bekend hoe lang een zaak duurt en hoeveel uur er in rekening zal worden gebracht. De CAD ziet hier wel een risico, want dit 'geeft ook ruimte voor misbruik met de urendeclaratie. De urendeclaratie van een advocaat kan namelijk nagenoeg niet worden gecontroleerd.'[423] De kosten zijn dus niet transparant.

422 ARA (2005b, p. 92).
423 CAD (2010.04, p. 11).

7.2.5 De huur van overheidsgebouwen

Reeds in 2002 werd in een publicatie over deugdelijk bestuur op Aruba gewezen op de verhuizing van DPO naar het Arulex-gebouw, dat mede in eigendom was van genoemde landsadvocaat en broer van de Minister van Justitie; dit kon volgens Hessels, net als de behandeling van rechtszaken 'van/tegen de Overheid' door deze advocaat, de indruk geven van belangenverstrengeling.[424] Uit wat vijf respondenten ons in 2010 vertelden, in verschillende bewoordingen, kon worden opgemaakt dat het hier niet bij zou zijn gebleven. De MEP-regering zou namens het Land nodeloos en tegen te hoge prijzen gebouwen hebben gehuurd van 'vrienden en familie' van de MEP, teneinde hen 'te spekken'; diensten waren naar die gebouwen, ook nieuwbouw, verhuisd terwijl daar geen noodzaak toe was. Bij deze 'vrienden en familie' zou het zijn gegaan om genoemde landsadvocaat, sommige van diens familieleden en sympathisanten van de MEP. Het OM ontving geen aangifte in deze kwestie; evenmin stelde het OM op eigen initiatief een feitenonderzoek in. Een respondent vanuit het OM vond de huur van gebouwen door de overheid wel een onderzoek waard, maar er zou wegens capaciteitsgebrek van zijn afgezien. Zo'n onderzoek zou volgens deze respondent moeten nagaan welke panden gehuurd werden, wat de vierkantemeterprijs was, waar die opvallend hoog was, wie de eigenaren waren en wie er werd bevoordeeld.
De vragen die het OM interessant achtte, kwamen tot op zekere hoogte aan de orde in een studie van de CAD, die in november 2009 het rapport 'De effectiviteit van het interne beheersingssysteem rondom de huur van gebouwen' uitbracht.[425] Daarnaast besteedde de CAD in een groot aantal rapporten inzake specifieke diensten en directies aandacht aan de huur van de panden waarin deze waren gevestigd. De CAD doet echter, zoals gezegd, geen onderzoek naar strafbare feiten, maar kan wel schendingen van de CV 1989 vaststellen. De CAD rapporteert aan de verantwoordelijke bewindslieden en de ARA, die wel aangifte kunnen doen. Hieronder presenteren wij de bevindingen van de CAD.
De CAD voegde bij haar rapport uit 2009 twee lijsten van gehuurde panden; de ene lijst was van de Dienst Financiën en de andere van de Directie Infrastructuur en Planning (DIP). Op deze lijsten, die niet geheel overeenkwamen, stonden ook de eigenaren van de gebouwen vermeld, waarbij het meestal om rechtspersonen ging. Bij afronding van deze rapportage ontvingen wij een lijst met aanvullende informatie over de bedrijven en daaraan gekoppelde personen. Wij hebben echter onvoldoende inzicht in de zeggenschapsrelaties tussen bedrijven en natuurlijke personen en geldstromen om een uitspraak te kunnen doen over de vraag wie zou worden 'bevoordeeld'. Een aantal aspecten kan worden opgehelderd, die tezamen een beeld geven van de mate waarin de CV 1989 werd nageleefd en de gelegenheid voor eventuele belan-

424 Hessels (2002, p. 79).
425 CAD (2009.20).

genverstrengeling. De CAD-studies wierpen licht op met name de volgende zaken:
– het huisvestingsbeleid van het Land;
– het volgen van de aanbestedingsregels van de CV 1989 bij het aangaan van huurovereenkomsten;
– het aanhouden van de normprijs bij huren (Afl. 30 per m^2 en 17,5 m^2 per persoon);
– de aanwezigheid in de lijsten van de ondernemingen die in relatie zouden staan tot de persoon wiens kantoor als landsadvocaat optrad tijdens de MEP-regering en de prijzen die deze met het Land is overeengekomen;
– de vraag wie bevoegd is huurovereenkomsten namens het Land aan te gaan.

We lopen de beschikbare gegevens over deze vijf aspecten na.

Huisvestingsbeleid
De CAD constateerde in 2009 dat rond het huren van gebouwen doelstellingen van overheidsbeleid niet waren geformuleerd en risico's niet waren onderkend. Zo vond bijvoorbeeld overheidsbreed geen afweging plaats wanneer het beter is panden te huren, te leasen, te kopen of te bouwen. Er was wel een officieus beleid om te leasen in plaats van te huren. De overheid zou leasen omdat het Land niet de discipline had panden te onderhouden. Door een tekort aan onderhoud vervielen panden in snel tempo.[426] Naar het oordeel van de CAD huurde het Land veel:

> 'Normaliter is het huren van een pand duurder dan een eigendomspand. Niettemin zijn diverse diensten/directies langdurig in huurpanden gevestigd. Dit is vooral ingegeven om de "zichtbare" schuldpositie op de balans van Land Aruba niet te verslechteren. Het kopen of bouwen van een pand dient namelijk te worden gefinancierd. Volgens ons is het bedrijfseconomisch niet logisch dat meer kosten worden gemaakt vanwege financieringsmotieven. Meer kosten leiden op den duur tot meer schulden. Land Aruba heeft namelijk structurele exploitatietekorten die ook gefinancierd moeten worden. Diverse diensten/directies of onderdelen daarvan zijn sinds de Status Aparte meerdere keren verhuisd. Een verhuizing is overigens kostbaar.'[427]

Huren kon volgens de CAD alleen gunstig zijn indien een pand slechts korte tijd nodig is of indien de continuïteit van het gebruik niet zeker is.

426 CAD (2009.20, p. 9).
427 CAD (2009.20, p. 12).

Aanbestedingsregels

Bij het aanbesteden van huurovereenkomsten schond het Land de CV 1989 op verschillende punten, aldus de CAD:

> 'Bij de huur van panden worden artikel 25 en 26 van de comptabiliteitsverordening niet gevolgd. Artikel 25 en 26 van de comptabiliteitsverordening betreft de wijze van aanbesteding van een werk, levering of dienstverrichting. Volgens DIP zijn ze niet geïnformeerd dat artikel 25 en 26 van de comptabiliteitsverordening van toepassing zijn bij de huur van panden. Er bestaan huurovereenkomsten in strijd met artikel 22 lid 2 van de comptabiliteitsverordening. Volgens artikel 22 lid 2 kunnen geen huurovereenkomsten worden aangegaan voor langer dan vijf jaar. Door het niet tijdig opzeggen van huurovereenkomsten lopen deze soms langer dan vijf jaar. Er bestaan mondelinge huurovereenkomsten in strijd met artikel 23 lid 1 van de comptabiliteitsverordening. Volgens artikel 23 lid 1 van de comptabiliteitsverordening moet een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang uit geschrifte blijken.'[428]

Ook uit rapportages van de CAD uit de jaren 2004-2009 bleek dat het Land bij het huren van gebouwen zelden de aanbestedingsregels volgde, in ieder geval tot het moment van rapporteren door de CAD, in november 2009. Wat vaak voorkwam was het stilzwijgend verlengen van huurovereenkomsten. Het feit dat de CAD deze schendingen van de CV 1989 jaar in jaar uit signaleerde, wekte de indruk dat met deze signalen niet veel werd gedaan. Het ging hier niet om oneigenlijk gebruik van discretionaire ruimte; er werden regels geschonden.

Normprijs en oppervlakte

Het Land hanteerde richtlijnen bij huren: een normprijs van Afl. 30 per m^2 en een oppervlakte van 17,5 m^2 per persoon. Deze richtlijnen hadden geen gezaghebbende of bindende status[429] en in de praktijk werd ervan afgeweken.[430] Uit het overzicht in de bijlagen, die de CAD overnam zonder nadere controle, bleek dat de huurprijs soms onder en soms boven Afl 30 ligt. Een eigen telling van de lijst van de DIP[431] leert dat in 30 van 80 gevallen de huurprijs boven de Afl 30 ligt. Wanneer we, enigszins arbitrair, een 'opvallende uitschieter naar boven' definiëren als een huurprijs van Afl. 35 of meer, dan ging het om twaalf contracten. Er waren ook 'uitschieters naar beneden', die we vaststelden op prijzen van Afl. 25 of minder. Daarbij ging het om 17 gevallen. De hoogste prijs was Afl. 40 en komt tweemaal voor.
Zonder inzicht in de redelijkheid van een normprijs van Afl. 30 en de kwaliteit van het pand was het voor ons niet mogelijk een uitspraak te doen over de

428 CAD (2009.20, p. 14).
429 CAD (2009.20, p. 10).
430 CAD (2009.20, p. 12).
431 Alleen de lijst van de DIP geeft de vierkantemeterprijs in de huurcontracten.

redelijkheid van de feitelijke prijzen. In ieder geval was in 15% van de gevallen (12 van de 80) een prijs overeengekomen die boven de norm lag die het Land zelf had gesteld. Prijzen die dicht of op of dicht tegen de norm aanliggen, garanderen echter nog niet dat het Land de best mogelijk overeenkomst is aangegaan.[432]

Het was niet duidelijk of de lijsten van de Dienst Financiën en de DIP volledig waren. In eerdere rapportages meldde de CAD gevallen van aanzienlijk hogere huurprijzen dan in de lijst van de DIP te vinden waren. Zo zou IASA Afl. 69 en het CPA Afl. 60 per m^2 betalen aan verhuurder *Aruba Airport Authority* (AAA); IASA stelde dat in de prijs ook elektra en schoonmaak was begrepen.[433] Bij het CPA had de CAD bovendien vragen over de in 2004 over zes maanden in rekening gebrachte oppervlakte.[434] AAA stond niet als verhuurder in de overzichten van DIP en Financiën, terwijl IASA in 2010 nog wel was gehuisvest op de luchthaven.[435] Wij vermoeden daarom dat de overzichten niet compleet zijn; het ging hier bovendien om een verhuurder die blijkbaar aanzienlijk hogere kosten in rekening bracht dan het Land als norm hanteerde.[436] Omdat de lijsten niet compleet waren, zien wij ervan af een uitspraak te doen over de kwestie in hoeveel gevallen het Land meer betaalde aan huur van overheidsgebouwen dan de norm. Dat er in sommige gevallen aanzienlijk meer was betaald dan die norm, kwam wel vast te staan.

'Verhalen' over specifieke bedrijven

Zoals gezegd werd ons door respondenten medegedeeld en stond in *Diario* dat bedrijven, gelieerd aan de landsadvocaat, gebouwen zouden verhuren aan het Land en gesuggereerd werd dat daarbij sprake was van een ongerechtvaardigde verrijking. Hier kunnen wij op basis van de beschikbare gegevens geen uitspraak over doen, omdat wij niet van alle rechtspersonen die panden verhuren kunnen nagaan wie de uiteindelijke eigenaren zijn. De suggestie dat ook andere MEP-gelieerde bedrijven panden verhuren aan het Land kunnen wij evenmin controleren.

Al met al signaleerde de CAD bij de huur van overheidsgebouwen op activiteitenniveau de volgende risico's:[437]

- panden huren die niet nodig zijn;
- panden huren tegen een hoge huurprijs;
- teveel ruimte huren;
- huurovereenkomst niet tijdig opzeggen;
- huur betalen terwijl de huurovereenkomst is opgezegd;
- huur niet tijdig verwerken in GFS;
- huurovereenkomsten aangaan in strijd met de wet- en regelgeving;

432 Zie bijvoorbeeld CAD (2008.21, p. 6).
433 CAD (2007.30, p. 7).
434 CAD (2005.33, p. 9).
435 Nu kan ruimte op een luchthaven duurder zijn dan elders, maar het pand van IASA, dat wij in augustus 2010 bezochten, laat zich omschrijven als een oude loods.
436 De CAD heeft ook vragen bij de rekening die AAA rekent aan de Dienst Luchtvaart (CAD 2006.20, p. 5).
437 CAD (2009.20, p. 11).

- huur niet tijdig betalen;
- huur niet aan de juiste verhuurder betalen;
- begrote huurkosten overschrijden.

Het proces van huren van overheidsgebouwen liep in veel gevallen ook daadwerkelijk onvoldoende volgens de regels, wat de vraag oproept in hoeverre binnen dat proces de verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

De bevoegdheid huurovereenkomsten aan te gaan, op te zeggen en te verlengen
Bij het huren van gebouwen voor het Land was het aangaan van de huurovereenkomst de verantwoordelijkheid van de minister wiens dienst of directie een pand betrekt. DIP (Afdeling Gebouwen Beheer en Overheidhuisvesting) had vooral een adviserende rol en onderhandelde met de verhuurder over prijs en technische eisen; DIP moest wel het opzeggen en verlengen van huurovereenkomsten regelen. De afdeling Crediteuren van de Directie Financiën boekte de betaling van huren;[438] deze Directie moest, zoals gezegd, de naleving van de Comptabiliteitsvoorschriften controleren.
In de praktijk bleek dat DIP niet altijd bij het proces werd betrokken; mede daardoor had zij geen compleet overzicht van alle gehuurde panden. DIP informeerde diensthoofden en directeuren niet altijd over de status van een verlenging van een huurovereenkomst. Het niet tijdig opzeggen of verlengen van een huurovereenkomst, wat in strijd is met de comptabiliteitsvoorschriften, was volgens DIP het gevolg van een personeelstekort, wat tot achterstanden leidde. DIP werd volgens de CAD echter door Financiën wel tijdig geïnformeerd over het aflopen van contracten. De CAD meende dat het opzeggen of verlengen van een huurovereenkomst de verantwoordelijkheid was van de betreffende dienst of directie en minister, maar de diensten en directies meenden dat dit een taak van DIP was.[439] De CAD constateerde ook dat 'er geen controleactiviteiten (zijn) om te voorkomen dat huurovereenkomsten in strijd met de comptabiliteitsverordening worden aangegaan of verlengd'. Medewerkers van DIP wisten niet dat de artikelen 25 en 26 van de CV 1989 van toepassing waren op de huur van panden.[440]

De bevindingen van de CAD toonden dat bij de huur van overheidsgebouwen veel normovertredingen plaatsvonden. Op basis van de CAD-gegevens alleen konden wij echter geen uitspraak doen of specifieke bedrijven doelbewust en ten onrechte zijn bevoordeeld. Wel kon worden gesteld dat onbekendheid met de relevantie van de CV 1989 en het feitelijk niet controleren op schending van de comptabiliteitsregels in beginsel gelegenheid creëerden voor begunstiging door diegenen die de huurovereenkomsten aangaan. Uiteinde-

438 CAD (2009.20, p. 16).
439 CAD (2009.20, p. 13).
440 CAD (2009.20, p. 14).

lijk waren de ministers wier diensten in deze periode in strijd met de CV 1989 werden gehuisvest, ten minste verantwoordelijk voor deze situatie.

Naast tamelijk 'brede' dossiers waarin het gaat om 'clusters' van schendingen, was schending van de aanbestedingsregels ook onderwerp van discussie rond specifieke projecten. Hier zullen wij er enkele van bespreken.

7.2.6 De Dump in Parkietenbos

Zomer 2005 stuurde de heer A. Hessels van de partij RED een brief aan de Hoofdofficier van Justitie, gevolgd door een brief aan de voorzitter van de Staten. In december 2005 stuurde de een Statenlid namens de RED, een cd-rom met documenten naar de waarnemend PG en de Hoofdofficier van Justitie.[441] De brieven en de cd-rom hadden betrekking op de aanbestedingsprocedure die de toenmalige regering volgde inzake de aanschaf van een afvalverwerkingsinstallatie ten behoeve van de afvalverwerking in de Dump te Parkietenbos. De leden van de RED vroegen de geadresseerden een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken. In webpublicaties zet Hessels uiteen waarom hij een onderzoek in deze zaak nodig acht.[442] Hij stelt zijn stuk mede te baseren op enkele brieven die door betrokkenen bij de kwestie waren opgesteld en die ook in ons bezit zijn;[443] het bestaan van die brieven is naderhand door de opstellers of anderen niet ter discussie gesteld.
Resumerend komt de zaak, zoals Hessels die beschrijft, erop neer dat de Minister van Volksgezondheid en Milieu in 2005 de bouw van de afvalverwerkingsinstallatie heeft uitbesteed aan een bedrijf dat volgens adviezen van zowel ambtenaren als onafhankelijke bedrijven en instanties, bij de aanbesteding in financieel en technisch opzicht niet als beste uit de bus was gekomen. Het besluit om de opdracht aan dit bedrijf te gunnen zou mogelijk reeds in een zeer vroeg stadium van de aanbestedingsprocedure zijn genomen. Het bedrijf in kwestie werd hierin begeleid door het kantoor van de landsadvocaat.
Op 4 november 2005 tekende de regering van Aruba het contract met bedrijf A. In dezelfde week krijgen Statenleden in een besloten vergadering inzage in de stukken die op het contract betrekking hebben. De RED verzocht de Staten om een onderzoek in te stellen en het contract in afwachting van de resultaten niet goed te keuren. De Staten verrichtten geen onderzoek en keurden het contract goed.[444]
De brief van het Statenlid van december 2005 aan het OM bevat geen aangifte maar is ook een verzoek een onderzoek in te stellen en ging zoals gezegd ver-

441 Op dat moment was de waarnemend PG reeds opgevolgd door een nieuwe PG.
442 'De dump, een klassiek geval van slecht bestuur?', 'De dump, een onbegrijpelijke "deal"', 'Aruba, één grote dump!' en 'Zit hier een luchtje aan?', Geraadpleegd februari 2010: www.redaruba.com/hessels/nl.
443 Brieven van 12 november 2004 (van een ambtenbaar van de Dienst Openbare Werken, DOW) en 10 februari 2005 (van de Waarnemend Directeur van DWJZ).
444 Online publicatie van Hessels (z.j.), 'De dump, een klassiek geval van slecht bestuur?', geraadpleegd februari 2010: www.redaruba.com/hessels/nl.

gezeld van een cd-rom. Volgens het OM bevatte de cd-rom een groot aantal uiteenlopende pdf- en Excel-documenten waarvan niet duidelijk was wat die met de Dump te maken hadden en welke strafbare feiten die zouden bevatten. De cd-rom is in ons bezit en de bestanden lijken uit de administratie te komen van een onderaannemer die werk ter waarde van Afl. 7 miljoen ten behoeve van de bouw van de afvalverwerkingsinstallatie aannam van het Amerikaanse bedrijf A.
De Dump-zaak had wel andere juridische gevolgen. Om te beginnen vocht een Arubaans bedrijf B dat de opdracht niet had gekregen, het besluit de aanbesteding aan bedrijf A te gunnen aan voor de rechter, maar werd door deze in het ongelijk gesteld. Sinds 2007 lopen ook gedingen in verband met geschillen over de door bedrijf A geleverde prestaties.[445] Op 17 februari 2011 besloot de Minister van Infrastructuur de installatie stil te leggen. Het project had het Land inmiddels twintig miljoen gekost. Na een debat in de Staten diende de minister op 18 april een aanklacht in wegens corruptie tegen zijn voorganger. De minister overwoog ook een civiele procedure te starten tegen zijn voorganger.[446]

7.2.7 De zaak-Namdar en het havenproject

In 2008, zo bleek, wees de waarnemend PG in zijn brief aan de voorzitter van de Staten op de vele MB's die waren aangetroffen in het onderzoek in de Namdar-zaak en die betrekking hadden op het afzien van openbare aanbesteding. De Namdar-zaak hing samen met de 'havenzaak', die op zijn beurt ging over, kort samengevat, het voornemen van de MEP-regering om de containerhaven te verhuizen van Oranjestad naar Barcadera en het vrijgekomen haventerrein een meer toeristische bestemming te geven. De regering voorzag vier deelprojecten: het verplaatsen van de containerterminal, de uitbreiding van de cruiseterminal, de verplaatsing van de Free Zone en de ontwikkeling op het vrijkomende terrein van vastgoed (zoals hotels). Schattingen van de financiële omvang van het project liepen van $ 500 tot 700 miljoen. Naast de regering waren diverse partijen belanghebbende bij het project. De *Aruba Ports Authority N.V.* (APA), een overheids-nv, was een cruciale speler als gezaghebber over de haven en houder van het erfpacht over het terrein. Daarnaast waren er de stuwadoorsorganisatie ASTEC, die de concessie voor de containerafhandeling had, de *Free Zone*, de eigenaren van het naastliggende Bushiri Hotel, die mogelijk wilden uitbreiden op het vrijgekomen haventerrein en mogelijke contractpartners die de verhuizing en nieuwbouw

445 'Afvalleverancier verliest zaak tegen controleur en regering', *Amigoe*, 2 december 2010.
446 'De conclusie die hieruit voortvloeit is dan ook dat de betrokken minister (...) willens en wetens bij de aanbestedings- en gunningsprocedure diverse wettelijke bepalingen waarop een strafrechtelijke sanctie rust heeft overtreden. (...) Ondergetekende is als minister van Integratie Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor de afwikkeling van deze aangelegenheid. Als zodanig is hij dan ook genoodzaakt om bij deze aangifte te doen en u te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek tegen de voormalige minister (...) in te stellen ter zake van overtreding van o.m. de artikelen 372 a, sub 3 en artikel 372 b Wetboek van Strafrecht (...).' Brief van de Minister van Integratie Infrastructuur en Milieu, aan de PG van Aruba, d.d. 16 april 2011.

zouden begeleiden, realiseren of exploiteren, waaronder ook enkele grote Arubaanse zakenlieden. Omdat de kosten van de verhuizing voor het Land te hoog zouden zijn, moest de ontwikkeling van het havengebied de verhuizing mede mogelijk maken. Uiteindelijk is het hele project zoals het toentertijd, in de jaren 2007-2008, vorm leek te krijgen, niet gerealiseerd.
De Namdar-zaak ontstond in april 2007 naar aanleiding van een ongedateerde brief die in de media werd afgedrukt. In deze brief leken de gebroeders Namdar, exploitanten van juwelierszaken in het Caribische gebied en geïnteresseerd in de vestiging van zaken op het nieuwe terrein, aan te bieden geld te storten in de verkiezingskas van de MEP in ruil voor de mogelijkheid te investeren. Naar aanleiding van een aangifte van de minister-president (van de MEP) deed het OM onderzoek naar deze brief. Het origineel van de brief kwam niet boven water. Van betaling van steekpenningen bleek in het onderzoek niet. De echtheid van de brief als zodanig riep vragen op: hij was niet gedateerd en niet duidelijk was aan wie precies geld geboden werd, aldus twee respondenten afkomstig uit het OM. Waarom de brief dan verscheen was aanleiding tot speculaties. De 'brief van Namdar' stond in de krant, daags voordat een bedrijf waar de heer Namdar zakelijke relaties mee onderhield, een *Memorandum of Understanding* tekende met de APA over ontwikkeling van het haventerrein. Volgens respondenten was het publiceren van de brief mogelijk bedoeld om deze afspraak van de APA te torpederen. De betreffende onderneming, die met de APA in onderhandeling was, viel af na een negatief advies van de Arubaanse Investeringsbank en in verband met uiteenlopende visies over de fasering van het project.
Een maand voor de brief opdook, in maart 2007, sloot de regering een contract met een Nederlands bedrijf dat het havenproject zou begeleiden. De opdracht, ter waarde van € 250.000, werd niet openbaar aanbesteed. Het Nederlandse bedrijf was belast met het formuleren van de verschillende opdrachten voor de bedrijven die de deelprojecten zouden uitvoeren, waarbij het voornemen leek te bestaan deze niet openbaar aan te besteden. In het contract met het Nederlandse bedrijf, ondertekend door de Minister van Toerisme stond namelijk: 'For now it is assumed to proceed with the private investors selected by the Ministry of Tourism and Transportation and not to conduct a tender process'. Dit zou APA overtreding van de WTO-regels opleveren. APA was niet aan de CV 1989 gehouden, maar moest wel rekening houden met de WTO-regels die in dit geval een openbare aanbesteding voorschreven. De 'private investors' met wie de minister in zee wilde gaan, waren in december 2007 reeds bekend. Uit een brief van het Nederlandse bedrijf viel op te maken dat voor drie van de vier projecten Spaanse bedrijven in beeld waren, waarvan de namen door de minister-president aan het Nederlandse bedrijf leken te zijn gesuggereerd. Het waarom van deze voorkeur is ons niet bekend.
In april 2008 dienden een burger en een Statenlid van de RED-fractie een aanklacht in bij het OM, tegen de minister-president en de Minister van Toe-

risme wegens schenden van de aanbestedingsregels en WTO-regels, alsmede het aannemen van steekpenningen of pogingen tot een en ander. Ook zou de regering voornemens zijn het kantoor van de landsadvocaat met bedrijven in kwestie samen te laten werken en zo aan deze een percentage van de opbrengst gunnen, de zogeheten *finders fee*.[447] Die zou in dit geval in de miljoenen dollars kunnen lopen. Vijf respondenten van binnen en buiten het OM stelden dat 'het verhaal was' dat, in ruil voor aanbestedingen, onder tafel geld zou worden betaald aan de partijkas van de MEP.
In het feitenonderzoek van het OM kwam naar voren dat het Nederlandse bedrijf inderdaad ten onrechte een opdracht was verleend zonder openbare aanbesteding, maar de minister kon wijzen op een concept-MB waarin deze afwijking van de aanbestedingsregels achteraf werd gemotiveerd (het zou gaan om speciale expertise). Het onderzoek bevestigde dat het voornemen had bestaan om geen openbare aanbesteding plaats te laten vinden, maar de regering zou inmiddels van dat idee zijn afgestapt. Aan de andere bedrijven aan wie opdrachten zouden zijn beloofd waren feitelijk nog geen opdrachten verstrekt toen de aangifte werd ingediend, waardoor van een afwijken van de aanbestedingsregels nog geen sprake kon zijn. Uiteindelijk kwam er geen strafrechtelijk onderzoek.
De MEP-regering ging niet meer over tot aanbesteding van de verschillende onderdelen van het project.[448] De kwestie toonde dat bij de aanbesteding aan het Nederlandse bedrijf in eerste instantie de regels niet waren nageleefd en dat dit pas was rechtgezet na de aangifte, met de ministeriële beschikking achteraf. De havenzaak wekte de indruk dat de MEP-regering in ieder geval enige tijd het voornemen had de deelprojecten niet openbaar aan te besteden. Het feitenonderzoek was voor de waarnemend PG aanleiding zijn brief over de aanbestedingsproblematiek op te stellen.

7.2.8 Het muziekfestival en de ATA

In 2009-2010 liet het OM de Landsrecherche onderzoek doen of de vorige Minister van Toerisme in strijd met de aanbestedingsregels en door documentfraude een contract met een Amerikaanse groep had verlengd. Het contract betrof het organiseren van het *Aruba Music Festival* door deze groep, die dat al sinds 2002 deed. De verdenking was dat het contract was geantedateerd en dat de vorige minister het net voor, of zelfs nog na, zijn aftreden had getekend. Een respondent afkomstig van het OM vertelde ons dat de Landsrecherche niet heeft kunnen vaststellen dat het contract geantedateerd was. Een concept had mogelijk al langer bestaan. De zaak zou strafrechtelijk waarschijnlijk niet te vervolgen zijn.
De CAD constateerde in drie opeenvolgende rapportages omissies in sturing en financieel beheer bij de betalende instantie, de *Aruba Tourism Authority*

447 Brief d.d. 21 april 2008 van de heren A.R. Lampe en A.H. Hessels aan de PG van Aruba.
448 Een respondent uit de rechtshandhaving en een nota.

in het algemeen en rond muziekfestivals in het bijzonder.[449] De ATA valt onder het ministerie van Toerisme. Sinds 2002 financierde de MEP-regering het *Aruba Music Festival* (voorheen *Festival de las Americas*). Daartoe ging het Land, aldus de CAD, in 2002 een overeenkomst aan voor de periode 2002-2005 met een Amerikaanse groep die het festival organiseerde. Het beheer van het festival was in handen van een *Commissie Aruba Music Festival*, die volgens een respondent bij het bestuur niet onder de ATA viel maar rechtstreeks onder de minister. De commissie ontving de rekeningen van de muziekgroep en gaf deze ter betaling door aan de ATA. De CAD constateerde met betrekking tot de rekeningen over de festivals van 2002 en 2003, dat facturen en bescheiden niet beschikbaar waren, dat geen zicht bestond op het aantal verkochte kaarten en dat niet viel vast te stellen of de doelstellingen waren gerealiseerd (of zelfs wat de doelstellingen waren). Het beheer van een ander festival kende vergelijkbare tekortkomingen.[450]
De tekortkomingen bij de administratie van muziekfestivals vormden onderdeel van een reeks van onvolkomenheden bij ATA. Zo werden in 2003 de aanbestedingsregels geschonden bij het inhuren van een marketingbureau en bij twee reclamebureaus. Ook over 2004 en 2005 bleek dat eindafrekeningen niet tijdig werden ingeleverd en niet alle bescheiden werden bijgevoegd. ATA moest in 2005 vaststellen dat hierdoor fraudegevallen hadden plaatsgevonden bij buitenlandse vestigingen van ATA. ATA controleerde volgens de CAD ook te weinig op prestaties bij miljoenencontracten; door het ontbreken van bescheiden was externe controle onmogelijk. In 2009 onderzocht de CAD de kosten van ATA over 2007. De CAD stelde wederom een groot aantal tekortkomingen vast, waaronder ook fraudes en schending van de aanbestedingsregels door buitenlands personeel contracten voor onbepaalde tijd aan te bieden:[451]

> ‘Wij rapporteren al jaren dat het systeem van interne beheersing van ATA niet effectief en ook niet efficiënt is. De bevindingen in dit rapport zijn dan ook niet nieuw. De afdeling Accounting heeft de laatste twee jaren wel meer controles uitgevoerd waardoor een aantal personeelsfraudes en andere onregelmatigheden zijn ontdekt, maar de fundamentele problemen zijn nog niet voldoende opgelost.’

Door de nieuwe Minister van Toerisme is sinds 2009 een proces in gang gezet waarbij de ATA wordt samengevoegd met Directie Aruba Cruise Tourism (DACT) tot een verzelfstandigde *sui generis* organisatie, op afstand van de overheid en met inbreng van het bedrijfsleven. Het betreffende wetsvoorstel

449 CAD (2005.09, 2006.44 en 2009.14).
450 Het Aruba Music Festival kostte volgens de CAD in 2002 Afl. 1,2 miljoen en in 2003 Afl. 1,6 miljoen, 5%, respectievelijk 4% van de begroting van ATA. Volgens een respondent afkomstig uit het bestuur ging het bij de recente kwestie om een contract ter waarde van $ 950.000 dollar per jaar, volgens een respondent afkomstig van het OM om 800.000 per jaar.
451 CAD (2009.14, p. 4).

leidde tot vragen in de Staten, ook van de eigen AVP-fractie, en tot een kritische beschouwing van de Raad van Advies. De Raad van Advies plaatste vraagtekens bij de onderbouwing van de noodzaak van de nieuwe organisatie en de personele consequenties. Vanuit de Staten waren er onder meer vragen over de financiële zelfstandigheid van de nieuwe organisatie, omdat een sui generis constructie inhoudt dat het parlement geen controle meer heeft op de financiën, terwijl de CV 1989 niet van toepassing is. Hier kan overigens bij worden opgemerkt dat de administratie van de ATA, die in een aantal gevallen de aanbestedingsregels schond, ook voorheen nauwelijks controle op het naleven van deze regels mogelijk maakte.[452] De Staten aanvaardden in februari 2011 de amendementen, waardoor zij, aldus een persbericht, de mogelijkheid behouden controle uit te oefenen op de financiën van de nieuwe organisatie.[453]

7.2.9 Overige aanbestedingskwesties

In het voorgaande gingen wij in op een aantal aanbestedingskwesties waar wij door respondenten op waren gewezen of die ons bekend werden uit onderzoeken van het OM of de Algemene Rekenkamer Aruba. De rapporten die wij van de CAD ontvingen stelden ons in staat nader in te gaan op sommige kwesties. Van de CAD kwamen, wat later in het onderzoek, en via het landsbestuur, nog twee rapporten uit 2010 ter beschikking. Het eerste betrof een onderzoek naar het financieel beheer van het Arubahuis, het tweede een onderzoek naar het naleven van de aanbestedingsregels in het jaar 2008. Dit laatste onderzoek betreft ten dele onderwerpen die ook in het voorgaande aan bod kwamen.

Arubahuis

Respondenten binnen het landsbestuur attendeerden het WODC op een mogelijke schending van de aanbestedingsregels bij een opknapbeurt van het Arubahuis, het pand te Den Haag waarin het Kabinet van de Gevolmachtigd minister van Aruba is gevestigd. Bij het aanbesteden van het binnenverfwerk van het Arubahuis zou geen openbare aanbesteding hebben plaatsgevonden, terwijl dit wel had gemoeten. Volgens respondenten zou de opdracht zijn verstrekt aan een gelegenheidsbedrijf met familierelaties binnen het Arubahuis en met de vorige regering. De vergoeding voor de werkzaamheden zou aanzienlijk hoger zijn geweest dan gebruikelijk. In 2010 publiceerde de CAD een rapport over het financieel beheer bij dit Kabinet.[454] Het CAD-rapport

452 De CAD sluit in zijn onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsregels in 2008 de facturen van de ATA uit van de populatie waar zij haar steekproef uit trekt omdat het ‘merendeel van de facturen van Aruba Tourism Authority (ATA), als gevolg van de systematiek van voorschotten en afrekening, in totalen in GFS (geautomatiseerde grootboeksysteem) geboekt (wordt). De desbetreffende facturen worden dus niet individueel in GFS geboekt. Hierdoor maakt het merendeel van de facturen van ATA geen deel uit van de populatie’ (CAD 2010.04, p. 5).

453 ‘ATA Sui Generis wettelijk een feit’, *Amigoe*, 4 februari 2011.

454 CAD (2010.09).

ging niet in op een eventuele familierelatie, maar signaleerde wel dat de helft van de schilderkosten van € 124.000 overwerkvergoeding betrof voor de twee werknemers die hiervoor op oproepbasis waren aangetrokken en dat het werk niet conform artikel 25 CV 1989 was aanbesteed. Het CAD signaleert overigens bij het Kabinet 'fundamentele tekortkomingen in alle aspecten van de interne beheersing'. Het Kabinet liet in een reactie aan de CAD weten te werken aan een oplossing van de problemen.

Naleven aanbestedingsregels in 2008
De voornaamste bevindingen uit het steekproefonderzoek naar aanbestedingen in 2008 kwamen in het voorgaande reeds aan bod. De CAD ging in dit rapport ook in op enkele specifieke opdrachten[455] en soorten van aanbestedingen.
Bij aanschaf van hardware en software moeten de aanbestedingsregels uit de CV 1989 worden gevolgd, maar de CAD meldde niet of dat ook geschiedde. Zij merkte op dat bij de verdere onderhoudscontracten, waar in principe ook openbaar voor moet worden aanbesteed, aanbesteden 'niet effectief' is omdat je dan eenmaal te maken hebt met de unieke leverancier van de betreffende hard- en software. Of bij onderhoudscontracten de aanbestedingsregels zijn nageleefd, meldde de CAD niet.[456]
Ook bij cursussen zou openbaar aanbesteden niet effectief zijn, omdat ze vaak gaan over specifieke onderwerpen en offertes niet te vergelijken zijn.[457]
De CAD wees ook op een praktijk (in 2008) dat er, in strijd met artikel 26 lid 1 CV 1989, van openbare of onderhandse aanbesteding wordt afgezien indien er slechts één leverancier is op Aruba. De CAD vernam dat er een instructie van een minister of de ministerraad zou bestaan dat alleen via lokale leveranciers goederen en diensten worden gekocht, maar kon deze instructie niet traceren. Ten onrechte veronderstelde de overheid dat buitenlandse vestigingen van het Land, zoals die van ATA en het Arubahuis, niet onderworpen zijn aan de aanbestedingsregels. De CV 1989 bakent namelijk het marktgebied niet af. De CAD stelt voorts dat het niet realistisch is te verwachten, gelet op de schaal van de Arubaanse markt, dat leveranciers van alle soorten goederen of diensten op Aruba zijn vertegenwoordigd of daar voorraad aanhouden. In zo'n geval, zoals bij de aanschaf van de brandweerwagen, is het niet realistisch om vertegenwoordigers niet als lokale leverancier te beschouwen en van aanbesteding af te zien: 'De strekking van de artikelen 25 en 26 van de

455 Zo was er een afwijking van de regels bij de aanschaf van een brandweerwagen voor de luchthaven; daarbij vond aanvankelijk een openbare aanbesteding plaats. De aanbieding met de beste score kwam echter niet uit de bus omdat voor een andere leverancier, die blijkbaar de voorkeur genoot, de technische eisen waren afgezwakt. De andere twee geïnteresseerde leveranciers kregen niet de gelegenheid om opnieuw te offreren. Daarmee werd alsnog afgezien van een onderhandse of openbare aanbesteding en er werd geen ministeriële beschikking opgesteld om dit te motiveren (CAD, 2010.04, p. 9-10).
456 CAD (2010.04, p. 13).
457 CAD (2010.04, p. 13).

comptabiliteitsverordening wordt op die wijze uitgehold dan wel misbruikt.’[458]

7.2.10 Conclusie inzake aanbestedingen

De regels van de CV 1989 zijn bedoeld om aanbestedingen doelmatig en transparant te laten verlopen. Op grond van de besproken casus in deze paragraaf kunnen wij constateren dat deze regels in de periode tot 2009 in veel gevallen in het geheel niet en soms slechts ten dele werden nageleefd. Het slecht naleven van de aanbestedingsregels is, in ieder geval tot en met 2008, een structureel probleem.
Het afwijken van de regels werd geconstateerd door de rechter in het Fondo-onderzoek, door de ARA in opeenvolgende studies, door de CAD in een groot aantal van haar rapportages en door het OM in vele tientallen gevallen waar zij op stuitte in haar onderzoek in het kader van de Namdar-zaak. In de dossiers van de ‘grote’ zaken die aan bod kwamen konden wij soms niet vaststellen of aanbestedingsregels waren geschonden, maar wel dat daar aanwijzingen voor waren. Een voorbeeld is de havenzaak waarin achteraf een ministeriële beschikking was opgesteld om een afwijken alsnog te legitimeren en waarin aanvankelijk het voornemen op papier was gezet de deelprojecten niet openbaar aan te besteden.
Voor het theoretisch kader van dit onderzoek zochten we aansluiting bij werk van Klitgaard dat wij bespraken in hoofdstuk 2. Wat betreft de ‘A’ die Klitgaard onderscheidt – *accountability* – getuigen de rapportages van ARA en CAD ervan dat er op Aruba controle was op de wijze waarop aanbestedingen tot stand kwamen. Zoals echter in het vorige hoofdstuk bleek en in dit hoofdstuk ook is gedemonstreerd, was deze controle weinig effectief. Waarborginstituties hebben al twintig jaar schendingen van de CV 1989 gerapporteerd en aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. De regels waren voorjaar 2011 opnieuw onderwerp van discussie in de Staten. De Minister van Financiën reageerde in april 2011, met de mededeling dat verbetering op dit terrein wenselijk is en dat een werkgroep onderzoek doet naar de aanbestedingsregels.[459]
Het OM hanteerde de beleidslijn in beginsel alleen in actie te komen indien de schending van de CV 1989 samenging met een commuun delict en de gevallen waarin dat niet het geval was, door te verwijzen naar de Staten. Het uitblijven een respons van de kant van de Staten, ook op kritische rapporten van de ARA, wekte de indruk van een toezicht zonder tanden.

458 Daarnaast ging de CAD in op arbeidscontracten en dienstverlening door adviseurs/consultants (dit onderwerp behandelen wij in de paragraaf over personeelsbeleid), de huur van gebouwen (bij dit onderwerp verwijst de CAD naar het rapport CAD 2009.20, dat wij hierboven ook aanhaalden) en de dienstverlening door advocaten, die wij ook reeds bespraken.

459 ‘Parlement gehinderd door uitblijven beantwoording Statenvragen’, *Amigoe*, 28 maart 2011; ‘Overheidsaanbestedingen nog steeds niet goed geregeld’, *Amigoe*, 21 april 2011.

De casus boden ook zicht op een aantal aspecten van de aanbestedingsprocedure die ruimte voor begunstiging van bevriende relaties vergrootten. Aldus kan worden geconcludeerd dat twee aspecten van de aanbestedingsregels functionarissen *discretion* ('D') gaven, die hen in beginsel in staat stelden binnen de wet bevriende relaties te bevoordelen:

1 De mogelijkheid via een ministeriële beschikking van de aanbestedingsregels af te wijken, zonder deugdelijke motivatie omdat de afwijkingsronden in artikel 26 onvoldoende precies waren.
  Criteria als 'goede gronden' en 'bijzondere eisen' zijn zonder nadere uitwerking nogal rekbaar (zie bijlage 6). De Memorie van Toelichting bij de CV 1989 werkte de criteria evenmin uit: 'Hierdoor bestaat er een open deur voor misbruik. Dit is ook de praktijk. Juist vanwege het gebrek aan duidelijkheid worden deze argumenten vaak ook niet als zodanig gebruikt bij het afzien van een onderhandse of openbare aanbesteding. Het afzien van onderhandse of openbare aanbesteding is feitelijk alleen een formaliteit. Het is merkwaardig dat de wet deze eenvoudige mogelijkheden heeft gecreëerd.'[460]
2 Het ontbreken van een procedure voor onderhandse aanbestedingen.
  De CAD constateerde dat de offerteprocedure bij openbare aanbesteding wel duidelijk en transparant was geregeld, maar bij een onderhandse aanbesteding niet. Daardoor kon het gebeuren dat bijvoorbeeld geen technische eisen werden gesteld, waardoor offertes onvergelijkbaar werden. Ook kwam het voor dat aan verschillende leveranciers niet dezelfde technische eisen werden gemeld: 'dit gebeurt ook in de praktijk'. Voorts kwam het voor dat een leverancier een offerteaanvraag ontving nadat offertes van andere leveranciers al binnen waren en de bewuste leverancier dus voorinformatie kon hebben over de prijs die anderen vroegen: 'Op die wijze kunnen bepaalde leveranciers worden bevoordeeld.'[461]

De aanbestedingsregels lieten (en laten, zolang er geen nieuwe zijn) dus ruimte bestaan die een afwijken van deze regels mogelijk maakte, die op gespannen voet stond met de doelstellingen van die regels. Daarnaast kon worden geconstateerd dat er veelvuldig van de regels werd afgeweken zonder dat dit gevolgen leek te hebben. Dat gebeurde grosso modo op twee manieren:

1 De mogelijkheid een MB pas op te stellen *nadat* het Land was gebonden.
  In de praktijk gebeurde dit veelvuldig. Soms, zoals bij de huur van gebouwen en in de havenzaak, stelden functionarissen dat zij niet wisten dat dit niet was toegestaan. Een gevolg van de praktijk was dat een voldongen feit werd gecreëerd: het contract was getekend en het omzeilen van de aanbestedingsprocedure werd via een beschikking rechtgezet. De Staten en de rechter werden zo buiten spel gezet. Wilde men alsnog van het contract

460 CAD (2010.04, p. 7-8).
461 CAD (2010.04, p. 15).

af, dan zou dat leiden tot lange procedures en schadeclaims van het bedrijf dat een opdracht was toegezegd.

2 De praktijk om zonder ministeriële beschikking van de aanbestedingsregels af te wijken. De CV 1989 biedt de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden bij MB van onderhands of openbaar aanbesteden af te zien. In de praktijk liet men deze MB echter veelal achterwege. In de jaren negentig ontbrak volgens de ARA vaak de MB die een afwijken van de aanbestedingsregels motiveerde. In deze situatie trad verbetering in, maar de motivering bleef in veel gevallen weinig concreet en veel afwijkingen werden in nagenoeg identieke bewoordingen gemotiveerd. Het steekproefonderzoek van de CAD over 2008 deed vermoeden dat in dat jaar in slechts een fractie van de gevallen een MB was opgesteld.

In deze laatste twee gevallen gaf dus niet de wet teveel ruimte om af te wijken, maar deden de verantwoordelijken dat in de praktijk en blijkbaar zonder dat dit consequenties had. Dit wijst niet op een te grote *discretion*, maar op ineffectieve waarborgmechanismen (*accountability*). Die ineffectiviteit is deels gelegen in het feit dat zij pas achteraf een schending van de regels kunnen constateren. We kunnen dus vaststellen dat functionarissen van het Land in de gelegenheid waren op het gebied van aanbestedingen af te wijken van procedures, omdat de gronden daarvoor in de wet onvoldoende precies geformuleerd waren, of de regels te negeren, als gevolg van de zwakte van waarborgmechanismen. Of leveranciers ook daadwerkelijk 'bevriende' relaties waren valt in algemene zin niet te zeggen.
De nauwe relatie tussen de MEP-regering en een landsadvocaat, tevens broer van de Minister van Justitie, wekte op een aantal terreinen de indruk van belangenverstrengeling en bevoordeling. Het ging hier om de veelvuldige verlening van overheidsopdrachten aan het kantoor van de landsadvocaat; tevens trad deze op als verhuurder van panden waar overheidsdiensten in werden gehuisvest. Ook vertegenwoordigde zijn kantoor buitenlandse bedrijven die het Land leek te willen contracteren, of contracteerde, in afwijking van de standaard aanbestedingsprocedure. Hieronder was het bedrijf dat de gunning kreeg voor de bouw van de afvalverwerkingsinstallatie. Tegen de destijds verantwoordelijke minister is inmiddels aangifte van corruptie gedaan. In hoeverre hier daadwerkelijk sprake van was, en of het advocatenkantoor hier een verwijt valt te maken, is op het moment van schrijven niet te zeggen.

De casus, de rapportages van ARA en CAD en de mededelingen van een groot aantal respondenten wekten de indruk dat in een groot aantal zaken sprake was van begunstiging van bevriende relaties. Een daarbij veel gehoorde reden is de financiële steun van bedrijven aan de kassen van politici of partijen, in ruil waarvoor zij dan een voorkeursbehandeling konden krijgen van de regering nadat de betreffende partij de verkiezingen heeft gewonnen.

7.3 Vergunningen

In 2005 en 2007 publiceerde de Algemene Rekenkamer Aruba studies naar het proces van vergunningverlening.[462] In navolging van de ARA gebruiken wij het woord 'vergunning' als verzamelterm voor iedere 'regulerende overheidsbeslissing'; dat wil zeggen, ieder 'beleidsinstrument waarmee (de overheid) door het toepassen van toekenningscriteria en het opleggen van voorschriften het maatschappelijk handelen van individuen en instellingen reguleert'. Als verzamelterm omvat 'vergunning' tevens de 'ontheffing', 'vrijstelling' en het 'verlof'. Een vergunning is een ontheffing onder voorwaarden verleend aan een individu om af te wijken van verbodsbepalingen. Door toezicht en handhaving kan de overheid nagaan of vergunninghouders zich aan de voorwaarden houden en optreden wanneer zij in gebreke blijven.[463] In haar rapporten toetste de ARA het proces van vergunningverlening aan de criteria rechtmatigheid, zorgvuldigheid en integriteit (zie hoofdstuk 2). De bevindingen vatten wij hieronder samen. Tevens gaan wij in op enkele kwesties rond vergunningen. Doel is weer om voor zover mogelijk vast te stellen in hoeverre vermeende integriteitskwesties steun vinden in de feiten en in hoeverre bij het proces van vergunningverlening, de verantwoordelijke functionarissen over de ruimte beschikken voorkeursbehandelingen te verstrekken. Wij gaan in op de volgende zaken:
- onderzoek ARA (medische behandelingen in het buitenland; vergunningen openbaar personenvervoer);
- uitgifte van terreinen.

Kwesties rond de verstrekking van *verblijfsvergunningen* komen aan de orde in hoofdstuk 8, dat de vreemdelingenketen behandelt.

7.3.1 Onderzoek ARA

Algemeen
De ARA behandelde in het 'Rapport inzake Vergunningen, Deel 1' drie vergunningstelsels, namelijk paspoorten, toestemming medische behandeling in het buitenland[464] en vergunningen openbaar personenvervoer (zie tabel 9). Deze drie stelsels en het stelsel van de vergunningen aan vreemdelingen

462 ARA (2005a, 2007). Het rapport uit 2005 staat online op www.overheid.aw, dat uit 2007 niet. Van beide rapporten hebben wij een hardcopy. De paginering in de hardcopy van het rapport uit 2005 wijkt af van die in de online versie.
463 ARA (2005a, p. 36).
464 Arubanen kunnen voor specialistische medische zorg die in Aruba niet wordt aangeboden, in het buitenland worden behandeld, in de praktijk gaat het vaak om Nederland, Colombia en Venezuela. De kosten kunnen worden vergoed door ziektekostenverzekeraar AZV, mits er goedkeuring is verkregen voor deze behandeling (www.aruba.aw). Volgens de gecombineerde jaarrekening was de omvang van deze kostenpost in 2008 bijna Afl. 22 miljoen en in 2007 ruim 24 miljoen. Dit is iets minder dan 10% van de totale kosten van AZV (AZV, 2009, p. 26, 3).

selecteerde de ARA uit in totaal zestig vergunningstelsels.[465] De stelsels varieerden in omvang (zie tabel 9).

Tabel 9 Omvang drie vergunningstelsels

Stelsel	Afgegeven in	Aantal
Paspoorten	2003	11.500
Toestemming medische behandeling in het buitenland	2000	800
Vergunningen openbaar personenvervoer	2003	
– verhuurauto's		3.300
– toerbussen		128
– ongeregeld vervoer		123

Bron: ARA (2005a, p. 38-40)

Het onderliggende materiaal van het ARA-rapport dateerde uit de jaren 1999-2000, ten tijde van het coalitiekabinet van AVP en OLA en is derhalve enigszins gedateerd te noemen. Overheidsmaatregelen ter waarborging van de rechtmatigheid en integriteit onderzocht de ARA tot en met 2004. Wat de ARA opmerkt over procedures en wetgeving was dus in 2005 nog actueel. Wij geven de bevindingen van de ARA in vogelvlucht weer en vullen deze waar mogelijk aan met recent materiaal.

Reactie toenmalige regering op het ARA-rapport

Deel 1 van het rapport raakte het werkterrein van drie departementen: Algemene Zaken (paspoorten), Volksgezondheid, Sociale Zaken, Cultuur en Sport (medische behandelingen in het buitenland) en Vervoer en Communicatie (vervoervergunningen). Alleen de Ministers van Toerisme en Transport reageerde op het rapport van de ARA en zegde toe zich in te spannen om verbeteringen aan te brengen, maar noemde geen concrete maatregelen of tijdpad. Ondanks herhaald aandringen van de kant van de ARA reageerde het toenmalige kabinet niet op de andere onderdelen van het rapport, dat dus uiteindelijk zonder kabinetsreactie verscheen.[466] Deel 2 van het rapport, over verblijfsvergunningen, raakte de portefeuilles van drie ministers (Algemene Zaken; Justitie; Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingenzaken). Van deze ministers reageerde alleen de laatste.[467]

Bevindingen ARA

Het onderzoek van de ARA biedt inzicht in de voorwaarden voor een deugdelijke vergunningverlening en de mate waarin aan die voorwaarden wordt voldaan in de geselecteerde stelsels. De ARA keek, onder verwijzing naar de aan-

465 De keuze was gebaseerd op enkele criteria: de omvang van het stelsel (financieel belang en aantallen beslissingen per jaar); het economisch-maatschappelijk belang van het stelsel; mogelijke risico's voor de staatsveiligheid en openbare orde bij onjuiste uitvoering van het stelsel; integriteitsrisico's bij de uitvoering van het stelsel; het belang van de regeling voor de volksgezondheid. Ook lette de ARA op de verdeling over doelgroepen natuurlijke personen en bedrijven (ARA, 2005a, p. 7).
466 ARA (2005a, p. 35).
467 ARA (2007, p. 43).

bevelingen in het rapport ‘Calidad’, naar zes aspecten: wet- en regelgeving; interne voorschriften en richtlijnen; personeel; organisatie en informatisering; proces en product.[468] De ARA beschrijft de stand van zaken dus niet per stelsel, maar presenteert haar bevindingen thematisch. Het ARA-rapport signaleert tekortkomingen bij alle drie de stelsels en in het bijzonder bij de medische behandelingen in het buitenland en de vergunningen openbaar personenvervoer. In overzichtstabel 10 vat de ARA haar bevindingen samen.

Tabel 10 Bevindingen ARA vergunningstelsels: paspoorten, medische behandelingen buitenland en openbaar personenvervoer in 2005

Aspect	Paspoorten	Medische behandeling buitenland	Openbaar personenvervoer
Wet- en regelgeving			
– sluitend en consistent	+	-	-
– behandeltermijnen	+	+	+
– rechtsbescherming	+	+	-
– beschikbaar en bekend bij belanghebbenden	+	-	-
– hardheidsclausules	o	-	o
Interne voorschriften en richtlijnen			
– helderheid interne voorschriften	+	-	-
– beschikbaar en bekend bij behandelend Ambtenaren	+	-	o
– instructies voor ordelijk en controleerbaar kas- en voorraad beheer	o	n.v.t.	o
– beschrijving interne controle	-	-	-
– voorschriften voor schendingen integriteitsregels en klachtenbehandeling	-	-	-
Personeelsbeleid			
– toegespitst wervings- en selectiebeleid	-	-	+
– afleggen ambtseed en belofte	+	-	-
– aanwezigheid gedragscode	-	-	-
– aandacht voor bewustwording integriteit	o	-	o

+ = voldoende / volledig / helder; o = beperkt / onduidelijk; - = onvoldoende

468 ARA (2005a, p. 41).

Tabel 10 Bevindingen ARA vergunningstelsels: paspoorten, medische behandelingen buitenland en openbaar personenvervoer in 2005 *(vervolg)*

Aspect	Paspoorten	Medische behandeling buitenland	Openbaar personenvervoer
Organisatie en informatisering			
– kwaliteit taak- en functiebeschrijving	o	o	o
– inrichting functiescheidingen	o	-	o
– inrichting interne controle	o	-	o
– toepassing informatiseringsmiddelen	+	n.v.t.	o
– inrichting werkoverleg	o	o	o
Proces vergunningverlening			
– standaard aanvraagformulieren	+	o	+
– vastlegging handelingen	-	-	-
– controle basisgegevens	+	o	o
– uitvoering voorschriften	+	o	o
– interne controle	o	o	o
Vergunning			
– document conform wetgeving	+	o	o
Handhaving en toezicht op naleving			
– intrekkingen	-	-	+
– terugvordering	-	-	o
– interne voorschriften	-	-	o
– personeelsbeleid	+	-	-
– informatisering	-	-	-
– proces en product	-	-	-

+ = voldoende / volledig / helder; o = beperkt / onduidelijk; - = onvoldoende

In de kern komen de tekortkomingen erop neer dat het voor medewerkers van diensten of bewindslieden te eenvoudig is om voorkeursbehandelingen te verstrekken, doordat criteria niet of onvoldoende zijn geformuleerd. Zo kent de Landsverordening personenvervoer enkele hardheidsclausules; hardheidsclausules kunnen ‘noodzakelijk zijn om uitzonderlijke situaties af te kunnen handelen zonder in strijd te komen met wettelijke voorschriften’ en komen dus neer op gemotiveerde afwijkingen, door de verantwoordelijk functionaris van de geldende voorwaarden. Wanneer deze clausules ruimte laten voor interpretatie ontstaat het risico van rechtsongelijkheid, aldus de ARA. Een voorbeeld is de clausule met betrekking tot taxivergunningen waarin staat ‘het overschrijven van de vergunning op naam van een lid van het gezin indien deze vergunning noodzakelijk is voor het levensonderhoud van het gezin waarvoor de vergunninghouder kostwinner of medekostwinner was’. Begrippen als ‘lid van het gezin’ en ‘noodzakelijk voor het onderhoud’ zijn niet nader gepreciseerd, wat dus ruimte voor bevoordeling biedt.[469]

Het proces van vergunningverlening leed ook onder het deels ontbreken van uitvoeringsvoorschriften. Soms is niet duidelijk welke documenten iemand moet overleggen om aan bepaalde voorwaarden te voldoen; bij het personen-

469 ARA (2005a, p. 10).

vervoer waren soms uittreksels uit officiële registers overlegd en soms verklaringen van willekeurige derden.[470]

> 'Het (deels) ontbreken van uitvoeringsvoorschriften brengt risico's met zich mee voor de rechtmatigheid en integriteit van de vergunningsverlening. Bij rechtmatigheid kan worden gedacht aan de acceptatie van aanvragen, voorzien van onvoldoende of ondeugdelijke bewijsstukken. Ten aanzien van risico's voor de integriteit kan worden gedacht aan het, al dan niet bewust, ontstaan van verschillen in behandeling tussen medewerkers en naar individuele aanvragers toe. Hierbij kan nogmaals worden gewezen op het niet ondertekenen van de garantieverklaringen voor de medische behandeling in het buitenland bij afgifte van cheques: in een aselecte deelwaarneming van de Rekenkamer kwam dit bij zes van de vijftien bij het secretariaat aanwezige garantieverklaringen voor.'[471]

De handhaving schoot op elk van de drie door de ARA onderzochte terreinen tekort. Bij de medische behandelingen in het buitenland ontstond bijvoorbeeld rechtsongelijkheid bij de administratie van voorschotten in betalingsregelingen:[472]

> 'Uitgaande van een jaarlijks aantal van 800 verleende toestemmingen zijn de volgende cijfers illustratief.
> – De facturering van de verstrekte voorschotten is ultimo 2002 onvolledig: bij een a-selecte deelwaarneming van 20 in 1999 en 2000 in het buitenland behandelde patiënten bleek in 12 gevallen geen voorschot te zijn gefactureerd en ook niet te zijn betaald.
> – Betaling zonder incassomaatregelen of betalingsregelingen vindt nauwelijks plaats. Op 20 a-select gekozen en wel gefactureerde patiënten waar geen betalingsregeling is afgesloten was ultimo 2002 Afl. 40.000 van de gefactureerde Afl. 770.000 betaald.
> – Voorts heeft de Rekenkamer met een eigen waarneming vastgesteld dat in totaal slechts ongeveer 300 betalingsregelingen zijn afgesloten.
> – Van de 45 in 1999 afgesloten betalingsregelingen hielden eind 2002 nog slechts 4 debiteuren zich hieraan. Incassoacties naar aanleiding hiervan zijn nooit uitgevoerd. Alleen bij enkele ambtenaren is (onvrijwillig) tot verrekening met de salarisbetaling overgegaan.'

Bij DOPV was de handhaving zwak in de zin dat overtredingen niet werden bijgehouden, waardoor geen uitvoering kon worden gegeven aan het (*aangekondigde*) beleid van *three strikes, you're out* (intrekken vergunning na drie overtredingen).

470 ARA (2005a, p. 23).
471 ARA (2005a, p. 24).
472 ARA (2005a, p. 32).

Behalve de hierboven genoemde cijfers bevat het ARA-rapport nauwelijks gegevens over feitelijke gevallen waarin de omissies in de procedures en wetgeving aanleiding gaven tot vragen. Op basis van het ARA-rapport valt dus geen uitspraak te doen over de frequentie van het aantal incidenten met betrekking tot de drie vergunningstelsels.
Op een andere plaats verwijst de ARA naar een geval van mogelijk niet-integer omgaan met de vergunningverlening door een minister van de OLA. Na 'dossieronderzoek van een beperkt aantal gevallen' van afgifte van vergunningen openbaar personenvervoer constateerde de ARA dat de toenmalige Minister van Vervoer en Communicatie in zeven gevallen toezeggingen had gedaan voordat zijn dienst, de DOPV, advies had uitgebracht. Toen het advies in al deze gevallen vervolgens negatief bleek, verstrekte de minister toch de vergunningen.[473] De gang van zaken doet denken aan een incident uit de verkiezingscampagne van 2009. De toenmalige MEP-Minister van Toerisme deelde toen vlak voor zijn aftreden vijftig taxivergunningen uit, een belofte die de nieuwe AVP-regering niet wenste na te komen. De rechter stelde de nieuwe regering in het gelijk. De vergunningen moesten, aldus een respondent uit de MEP, worden gezien in de context van de verkiezingscampagne, iets wat ook andere respondenten suggereerden. Volgens een respondent uit een adviesorgaan vertegenwoordigen de vergunningen een hoge waarde in het economisch verkeer; bij een veiling zouden ze al snel Afl. 60.000 per stuk op kunnen brengen, wat de fictieve waarde van het hele pakket dat de minister uitdeelde op Afl. 3 miljoen brengt (de waarde van bestaande vergunningen zou overigens kunnen worden aangetast bij een plotselinge uitbreiding van het aantal vergunninghouders).
Ten aanzien van de gang van zaken rond de toestemming voor medische behandelingen in het buitenland beschikken wij niet over recentere gegevens. Wij hebben ook geen nader onderzoek ingesteld naar de gang van zaken sinds 2005 rond deze materie en de vergunningverlening in het openbaar personenvervoer. Rond de uitgifte van paspoorten deden zich in de recente periode wel enkele incidenten voor, die aan bod komen in hoofdstuk 8. Geen van de drie vergunningstelsels komt als zodanig aan bod in de CAD-studies die wij tot onze beschikking hebben.

7.3.2 Uitgifte van terreinen

Rond de uitgifte van terreinen in erfpacht speelden in het afgelopen decennium verschillende kwesties. Op deze gaan wij hieronder in, na een korte introductie van de Arubaanse woningmarkt en de procedures die geïnteresseerden in een terrein moeten volgen. De kwesties betreffen gevallen waarbij

473 ARA (2005a, p. 26).

mogelijk sprake was van niet-integer handelen van de kant van personen binnen de vorige regering.[474]

De Arubaanse woningmarkt

Om de schaal van de uitgifte van grond in erfpacht in perspectief te plaatsen, geven wij enkele cijfers uit het bij Landsbesluit vastgestelde Ruimtelijk Ontwikkelingsplan (ROP). Dit ROP dateert van april 2009, maar de cijfers zijn van het jaar 2000. In het afgelopen decennium nam, aldus het ROP, de spanning op de woningmarkt toe, in het bijzonder aan de onderkant van de markt, door de behoefte aan betaalbare woningen voor buitenlandse werknemers. De huren van duurdere appartementen stegen, ook door druk van buitenaf, tot buiten het bereik van de Arubaanse bevolking, aldus het ROP. Van de huurwoningen is 86% in particuliere handen; de publieke sector betreft vrijwel uitsluitend panden in bezit van woningbouwvereniging FCCA.[475]

In het ROP wordt gesteld dat in de Arubaanse wooncultuur burgers bij voorkeur een eigen woning hebben op een ruim perceel, maar het aantal appartementen neemt toe. In totaal telde Aruba in 2000 iets meer dan 28.000 woningen. In 2000 was twee derde van de huishoudens in het bezit van een eigen woning. Hiervan staat 34% op eigendomsgrond en 60% op grond die in erfpacht is verkregen van het Land.[476] Jaarlijks wordt volgens het CBS Aruba een sinds 2005 afnemend aantal bouwaanvragen ingediend en toegekend; het aantal aanvragen fluctueerde tussen 2003 en 2008 tussen bijna 1500 (2005) en 800 (2008); 75 tot 80% van de aanvragen wordt toegekend.[477] Kortom, in Aruba staan bij benadering 11.000 woningen op erfpachtgrond en worden jaarlijks ongeveer 1.000 bouwaanvragen goedgekeurd voor particuliere woningbouw.

Het schaarser worden voor de eigen bevolking van bouwgrond en beschikbare stranden heeft bijgedragen aan een heroverweging van de groei van de hotelsector, zo valt op te maken uit het ROP. Ook uit onderzoek onder toeristen, die over het algemeen weinig klachten hebben, zou blijken dat de kwaliteit van natuur en sociaal-culturele aspecten versterkt kan worden. Tussen 2003 en 2007 groeide het aantal hotelkamers nauwelijks, maar nam het aantal condo's en timeshare-eenheden toe met bijna 30%.[478] Medio 2008 stelde de MEP-regering een moratorium op nieuwe projecten in.[479] De huidige AVP-regering stelt in haar regeringsprogramma de kwaliteit van de toeristensector te willen intensiveren, door het bevorderen van ecotoerisme en in principe niet meer hotelkamers bij te bouwen, maar de kwaliteit van bestaande hotel-

474 Diverse respondenten uit politiek, overheid, rechtshandhaving en de samenleving verwezen meer of minder uitvoerig naar deze vermeende zaken. Niet al deze respondenten noemden alle kwesties. Bij de bespreking van de zaken geven wij nauwkeuriger aan wat onze bronnen waren.

475 Toelichting Ruimtelijk Ontwikkelingsplan, Landsbesluit 7 mei 2009, nr. 7.

476 Het ROP geeft cijfers (uit 2000) voor het totaal aantal woningen (28.000), waarbij ons niet duidelijk is of dit ook huurwoningen omvat. Waarschijnlijk wel en dan staan *bij benadering* dus 60% x 67% x 28.000 = 11.256 woningen op erfpachtgrond.

477 CBS Aruba (2009, p. 21).

478 ROP (DIP, 2009, p. 40).

479 ROP (DIP, 2009, p. 49).

kamers te verbeteren. Nieuwbouw zou leiden tot 'verhoging van de druk op onze infrastructuur, woningmarkt, onderwijs, gezondheidszorg, sociale omstandigheden, etc., terwijl de grenzen lijken te zijn bereikt. De gedurende de laatste jaren gedane toezeggingen, die inhouden dat er de komende twee tot vier jaar, 8.000 tot 10.000 werknemers extra nodig zijn, kunnen nauwelijks of niet nagekomen worden.'[480]

Het proces van terreinuitgifte

De Landsverordening Uitgifte Eigendom (LUE) regelt de uitgifte van grond in erfpacht.[481] Burgers of bedrijven die geïnteresseerd zijn in een terrein voor woningbouw, moeten een verzoek indienen bij de Directie Infrastructuur en Planning (DIP), een directie onder verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Sociale zaken en Infrastructuur. De Minister van Publieke Werken en Volksgezondheid stelt 'in elk afzonderlijk geval' de voorwaarden waaronder aanvragers een optie op een terrein kunnen krijgen (artikel 25c LUE). Voor kleinere projecten zijn brochures opgesteld die de DIP online beschikbaar stelt en waarin die voorwaarden staan. Particulieren moeten inwoner zijn, mogen niet elders grond in eigendom of erfpacht hebben, moeten binnen drie maanden na de aanvraag een bouwvergunning van de Dienst Openbare Werken (DOW) hebben en de financiering regelen.[482] De uitgifte van terreinen voor commercieel, toeristisch of industrieel gebruik is ook onderhevig aan de LUE. De brochure van de DIP geeft de voorwaarden.[483] De aanvrager dient onder andere een projectbeschrijving in te leveren, de grootte van het terrein aan te geven alsmede twee locatievoorkeuren op te geven, alsook de omvang van de investering en de wijze van financiering te vermelden. Na evaluatie en administratieve controle kan de optieverlening volgen. Het ROP bepaalt op hoofdlijnen de bestemming van de terreinen die voor uitgifte in aanmerking komen.

Toewijzing van een optie geschiedt bij ministeriële beschikking voor zowel particulieren als bedrijven volgens het FIFO-systeem (First In, First Out) en voor niet langer dan vijf jaar; bij een periode korter dan vijf jaar kan de optie tot vijf jaar worden verlengd. Volgens de CAD wordt een optierecht meestal verleend voor een periode van zes maanden; volgens niet geformaliseerd beleid van de DIP wordt dit recht hooguit twee maal verleend aan dezelfde aanvrager.[484] Binnen de eerste optietermijn moeten bedrijven diverse zaken inleveren, zoals een situatie-indeling van het project en bouwtekeningen. De optiehouder betaalt een optierecht van 3% per jaar van de door de minister te bepalen terreinwaarde. De terreinwaarde wordt bepaald aan de hand van tarieflijsten.[485] Is aan de voorwaarden voldaan dan kan de optiehouder het

480 AVP 2009-2013 (2009, p. 50-51).
481 Landsverordening uitgifte eigendommen, AB 1989 nr. GT 21; wijzigingen AB 1995 nr. 49.
482 DIP, brochure 'Maneho pa otorgamento di tereno erfpacht pa vivienda'.
483 DIP, 'Optie ten behoeve van projecten voor commerciële, toeristische en industriële doeleinden'.
484 CAD (2008.05, p. 9). In 2006 was dit recht in twee gevallen wel tweemaal verleend maar in andere gevallen afgewezen. De motivatie vermeldt de CAD niet.
485 De tarieflijsten zijn volgens de CAD in 2008 sinds 1993 niet meer gewijzigd (CAD, 2008.05, p. 7).

terrein in erfpacht krijgen. Erfpacht wordt in de regel vergeven voor zestig jaar, waarover een erfpachtcanon van 6% per jaar betaald moet worden. Is een aangeboden terrein niet in een gebied van zijn voorkeur, dan kan de aanvrager dat afwijzen en komt hij op de lijst voor het gebied van voorkeur. Accepteert de burger het terrein wel, dan moet hij binnen zes maanden na de registratie van de erfpachtverlening met de bouw beginnen. Voor bedrijven geldt dat zij na het verkrijgen van het recht van optie diverse stukken en rapportages moeten inleveren, zoals een milieu-effectrapportage en een sociale-impactanalyse. Ook moeten zij een zogeheten *performance bond* tonen, waar voorheen een bankgarantie voldoende was. Het laatste is een aanscherping van de regels die er in 2009 kwam op advies van een 'Commissie gronduitgifte commerciële percelen', aldus respondenten op het ministerie: 'Vroeger kon je op basis van één zin in een brief wel eens grond toegewezen krijgen. Dat gaat nu niet meer.'
De LUE stelt in artikel 5 tot en met 25 de algemene voorwaarden voor erfpachtuitgifte, maar de minister kan van deze voorwaarden afwijken. In dat geval geschiedt de erfpachtuitgifte 'onder de bijzondere voorwaarden door de Minister van Publieke werken en Volksgezondheid in elk afzonderlijk geval te stellen' (artikel 2 lid 1onder b, LUE), welke 'onder meer' voorschriften kunnen bevatten betreffende de bestemming van de grond en aan te brengen opstallen (artikel 3 LUE). Ook kan hij de hoogte van de canon van 6% laten afwijken van de door hem vastgestelde grondwaarde, zolang aan het eind van de erfpachtcanon gemiddeld 6% is betaald (artikel 1 lid 2). Zoals gezegd lijkt ook artikel 25c de minister de ruimte te bieden bij de optieverlening 'in elk afzonderlijk geval' van algemene voorwaarden af te wijken. Een respondent van het ministerie bevestigde dat de minister kan afwijken van de voorwaarden, bijvoorbeeld in situaties die spoed vragen.
De DIP kampt met achterstanden. Er was volgens respondenten binnen het ministerie in 2010 een wachtlijst van 14.000 aanvragen. Momenteel zou de DIP werken aan het terugdringen van de achterstand, waarbij het soms gaat om aanvragen van meer dan tien jaar geleden. Daarnaast was er in 2010 een achterstand bij het intrekken van erfpacht die niet binnen zes maanden was gevolgd door woningbouw;[486] deze achterstand liep in de afgelopen 25 jaar op tot 2.000 terreinen. De optiehouders moeten in principe erfpacht over betalen over die terreinen, 'maar doen dat niet', aldus de respondent bij het ministerie. De inning van erfpachtcanon door de Ontvanger der Belastingen loopt in het algemeen achter, aldus de CAD in opeenvolgende studies en de CAD adviseert bij herhaling DIP en het Belastingkantoor actie te ondernemen. De systemen van DIP en Ontvanger sloten niet op elkaar aan en de CAD

486 Daar kan een eenvoudige reden voor zijn: de burger wordt tussentijds werkloos en kan geen bankgarantie krijgen. In zo'n geval kan het Land een huurwoning aanbieden, aldus de respondenten in een gesprek op het ministerie.

adviseerde, onder meer, om actiever te innen. In 2003 bedroeg de achterstand Afl. 21 miljoen, in 2004 18 miljoen en in 2006 weer 21 miljoen.[487]

Kwesties rond de uitgifte van terreinen
Drie kwesties werken wij hieronder uit, waarbij opgemerkt zij dat het om zaken van ongelijke grootte gaat.
1 Uitgifte van terreinen in erfpacht aan particulieren.
2 Seroe Colorado.
3 Uitgifte van opties op terreinen voor hotelbouw door bedrijven.

Op het ministerie van Infrastructuur hielden wij twee interviews, elk met twee personen. Wij duiden deze verder aan als 'gesprek 1' en 'gesprek 2'.

Ad 1 Uitgifte van terreinen aan particulieren
Twee respondenten bij een gesprek (1) op het verantwoordelijke ministerie van Integratie, Infrastructuur en Milieu[488] vertelden dat de vorige minister in ongeveer zeventig gevallen was afgeweken van de FIFO-procedure. Dat gebeurde vooral in de aanloop naar en tijdens de verkiezingscampagne van 2009. Toen zou zij opties op terreinen hebben verdeeld onder personen die nog niet aan de beurt waren: 'Dat kun je zien, die mensen hebben een aanvraag ingediend en dan hebben ze een optie gekregen op een terrein, dat kun je duidelijk zien dat het in de campagneperiode was.' Deze respondent verwijst naar een aanvraag 'uit 2009 of 2008', waarbij na een herhaald verzoek van een andere voormalige minister, wordt geprobeerd een terrein te regelen, een maand voor de verkiezingen. Aangezien na het aantreden van de nieuwe regering de begunstigde nog niet zijn bankgarantie heeft geregeld, probeert de nieuwe minister de toezegging ongedaan te maken, maar dat kan juridisch lastig zijn.
Er zouden meer kwesties zijn. Drie stukken terrein bij een hotel zouden zijn verdeeld onder een parlementariër en een familielid van een zoon van de vorige minister-president; de laatste kreeg twee stukken grond toegewezen, aldus de respondenten in dit gesprek. Wij konden deze kwestie niet verifiëren zonder dossiers te analyseren, wat in het kader van ons onderzoek niet haalbaar was. De huidige minister heeft in de Staten, aldus een politicus,

> 'urenlang stilgestaan bij specifieke gevallen, waarbij de dienst zelf, of het hoofd van dienst zelf, ook onder een hoedje lijkt te spelen, met de [voormalige] minister. Die schrijft adviezen die de minister wil krijgen en de minister verschuilt zich achter de adviezen, zo van, nee, ik heb niks

487 CAD (2004.15, p. 7); CAD (2005.31), CAD (2008.05). In het rapport uit 2004 verwijst de de CAD naar eerdere rapporten waarin dit probleem ook werd gesignaleerd. Per 31 december 2006 was de achterstand van Alf. 21 miljoen in opeenvolgende jaren als volgt opgebouwd: 1997 (285.148), 1998 (1.167.488), 1999 (916.310), 2000 (1.306.527), 2001 (1.849.598), 2002 (2.038.453), 2003 (2.258.325) 2004 (2.526.798), 2005 (2.921.161), 2006 (6.160.473), (CAD 2008.05, p. 8).
488 De huidige minister heeft dus een andere portefeuille dan zijn voorgangster. Wij zullen verder alleen het relevante beleidsterrein noemen, Infrastructuur.

> gedaan zonder advisering van mijn hoofd van dienst. Maar ja, als hij op dezelfde frequentie zit, dan is het gewoon, dan is het bijna verwijzen naar eigen bronnen of eigen voetnoten.'

Ook de *Amigoe* schreef over de behandeling in de Staten van de terreinuitgifte door de vorige minister.[489] De partij PDR vroeg om een parlementaire enquête. Ook de huidige premier vond het, volgens *Amigoe*, wenselijk dat er een parlementaire enquête zou komen naar de terreinuitgifte door de vorige minister.[490] Voor zover ons bekend, hebben de Staten niet tot een enquête besloten.

Ad 2 Seroe Colorado
Seroe Colorado is een woonwijk op grond die in gebruik was bij de raffinaderij maar terugviel aan het Land. Het Land ging er vervolgens toe over de betreffende terreinen opnieuw uit te geven en de huurwoningen aldaar te verkopen. De wijk kende (en kent) veel leegstand en de woningen waren nogal vervallen. Bij de toewijzing van terreinen en de verkoop van de woningen zou sprake zijn geweest van fraude en omkoping bij de DIP en van oplichting van geïnteresseerden. Gedupeerden en ambtenaren van de DIP en vervolgens ook de betreffende minister van de MEP deden aangifte bij het OM, dat in januari 2009 een onderzoek instelde. Het OM kwam in gesprekken met ons met de volgende weergave van de fraude- en omkopingszaak; twee medewerkers van het verantwoordelijke ministerie gingen ook kort op deze kwestie in.
Volgens het OM en de respondenten in gesprek 1 was het een zaak van ambtenaren van de DIP die geld opstreken door terreinen uit te geven, in samenwerking met een hoofdverdachte die vier tussenpersonen inzette om geïnteresseerde kopers te werven; onder de tussenpersonen waren een ambtenaar van de SVB en een oud-politicus. De kopers moesten, tegen de regels in, Afl. 6.000 betalen aan een ambtenaar van de DIP. Zij kregen desgevraagd een kwitantie, die echter een bedrag van Afl. 4.000 vermeldde. De geïnteresseerden werd gezegd dat de hoofdverdachte samenwerkte met de toenmalige minister. De opbrengst werd verdeeld: de hoofdverdachte kreeg Afl. 4.000, de ambtenaar 2.000. Dat de kwitanties waren verstrekt bevestigde een respondent binnen het ministerie. Naast omkoping was er sprake van oplichting omdat eenzelfde terrein soms meerdere malen werd vergeven. De geïnteresseerden werden aan het lijntje gehouden, maar de zaak kwam uit toen zij andere medewerkers van de DIP spraken, die zo ontdekten dat er zaken niet volgens de regels gingen. Die deden daarop aangifte. De potentiële kopers waren aanvankelijk terughoudend met het doen van aangifte, vermoedelijk, aldus het OM, 'omdat zij boter op hun hoofd hadden'. Ze konden weten dat

489 'Kuai-mare mag geen hotel bouwen in Arashi', *Amigoe*, 25 maart 2010.
490 'Ook regering wil stop bouw Ritz-Carlton', *Amigoe*, 30 maart 2010; 'Alleen enquête stopt bouw hotel', *Amigoe*, 31 maart 2010.

ze steekpenningen betaalden, maar probeerden zo sneller aan een terrein te komen. Het onderzoek resulteerde in de vervolging van enkele ambtenaren, maar leverde geen aanwijzingen op van betrokkenheid van de voormalige minister. De hoofdverdachte overleed voor hij in deze zaak kon worden gehoord. Het jaarverslag 2008-2009 van het OM gaat niet op de zaak in. Op het moment dat wij interviews afnamen was de zaak nog niet voor de rechter.

Rond Seroe Colorado speelde volgens respondenten nog een andere kwestie, waar overigens geen aangifte van is gedaan. De twee respondenten in gesprek (1) op het ministerie van Infrastructuur vertelden dat de woningen in Seroe Colorado aanvankelijk waren getaxeerd op ruim Afl. 200.000, maar op een veiling waren er onvoldoende geïnteresseerden. De vorige minister zou daarop per brief een daartoe niet bevoegde instantie, de woningbouwstichting FCCA, om een hertaxatie hebben gevraagd. Na deze hertaxatie was de prijs gedaald naar Afl. 16.000. De respondenten in gesprek 1 vertelden dat woningen zijn verkocht tijdens de verkiezingscampagne van 2009, mede aan voormalige Statenleden en familieleden van politici met banden met de MEP-regering, zonder openbare verkoop.
De respondenten in gesprek 2 stelden eveneens dat, nadat eerst was geprobeerd huizen bij openbare inschrijving aan de hoogste bieder te verkopen, 'het laatste jaar' ineens huizen verkocht werden zonder openbare inschrijving. Eén persoon wilde meerdere woningen. De huizen waren, aldus ook deze respondenten, gehertaxeerd tegen lagere waarden. De woningen konden alleen zijn verkocht met ministeriële ondertekening. Het FIFO-systeem voor uitgifte van woningen zou volgens hen met voeten worden getreden. Er is grote schaarste aan terreinen en door de slechte controlemogelijkheden blijven veel terreinen onbebouwd – wat ook naar voren kwam in gesprek 1.
In de tweede kwestie in relatie tot Seroe Colorado werd, voor zover wij weten, door onze respondenten geen aangifte gedaan en vond geen onderzoek van het OM of de Staten plaats. De CAD heeft voor zover ons bekend geen onderzoek verricht naar de gang van zaken rond Seroe Colorado. Wel had de CAD in 2008 vragen in verband met de verkoop van enkele woningen in 2006, maar uit het rapport valt niet op te maken waar die woningen stonden.[491]

Ad 3 Uitgifte van terreinen voor hotelbouw
Zowel de vorige als de huidige regering zei te streven naar terughoudendheid bij de verdere ontwikkeling van het toerisme; de huidige regering wil meer kwaliteit in plaats van kwantiteit. Een terughoudende ontwikkeling van hotelbouw past binnen dit streven. In de eerste maanden van 2010 kwamen niettemin berichten naar buiten dat desondanks terreinen waren vergeven voor de bouw van grote hotels. In dit verband werden vervolgens in de Staten verdenkingen geuit. De huidige Minister van Infrastructuur stelde in de Staten dat zijn voorgangster terreinen zou hebben uitgegeven om haar campag-

491 CAD (2008.05, p. 9-10).

nekas te spekken; daarbij ging het tevens over de uitgifte van terreinen voor hotelbouw.[492] Volgens de minister waren er onregelmatigheden geweest bij verschillende hotelprojecten. Mede aanleiding voor zijn uiteenzetting was een aantal vragen dat een AVP-Statenlid had gesteld over terreinuitgifte voor hotelbouw.[493]

Ritz Carlton[494]
De MEP-regering tekende een contract met Ritz-Carlton voor de bouw van een vijfsterrenhotel. Deze bouw strookte volgens politici en andere respondenten niet met beleidsuitgangspunten die ook toen al golden. Er zou geen economische noodzaak zijn voor nog een hotel, terwijl het wel het eiland en de economie zou kunnen belasten; ook zou volgens een Nederlandse respondent, die in Aruba heeft gewerkt, door het hotel een windsurfgebied zonder wind komen te zitten. De huidige regering wilde van de overeenkomst af en liet juridisch onderzoek uitvoeren waaruit naar voren kwam dat stopzetten van het project tot grote schadeclaims kon leiden. Met Ritz-Carlton was reeds een erfpachtovereenkomst gesloten maar de bouwvergunning was nog niet afgegeven. Vanuit de Staten vroeg een lid van de AVP-fractie om een *second legal opinion*; de premier had daar geen bezwaar tegen, aldus Amigoe, en steunde het voorstel van PDR voor een parlementaire enquête, maar die moest dan niet alleen over dit specifieke project gaan, maar om het gehele beleid van terreinuitgifte onder de MEP-regering. Voor zover ons bekend, is niet tot een parlementaire enquête besloten.[495]

Natura development
Een ander hotelproject waar zijn voorgangster terrein voor had toegewezen en waar de Minister van Infrastructuur in de Staten bij stilstond, betrof *Natura development*. De vorige minister kende een optie op het terrein toe tegen het advies van de DIP in. De DIP had negatief geadviseerd, waarna de minister om ‘nader advies’ had gevraagd, zonder verdere specificatie, aldus respondenten op het ministerie. De verlening van het optierecht geschiedde volgens de respondenten ‘op de laatste dag van de regeerperiode van de MEP’. Uit de beantwoording van de Statenvragen blijkt dat het enkele dagen eerder was, op 27 oktober 2009, in ieder geval dus op de valreep van het vertrek van de regering op 30 oktober. Vanuit het ministerie wordt dienaangaande opgemerkt dat een minister ‘de beleidsregels kan overrulen, hoe

492 ‘Kuai-mare mag geen hotel bouwen in Arashi’, *Amigoe*, 25 maart 2010.
493 Brief IIM/09-142 van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu, d.d. 5 maart 2010 aan de voorzitter van de Staten van Aruba en brief IIM/1239-2010 van de minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu, d.d. 17 maart 2010 aan de voorzitter van de Staten van Aruba. De eerste brief bevatte antwoorden op zes vragen die het Statenlid stelde op 6 november 2009. De tweede brief volgde op vragen die op 12 maart waren gesteld. De vragen en de antwoorden van de minister zijn in ons bezit; de bijlagen die de minister meestuurde niet.
494 Deze en de volgende zaak laten zich niet goed bespreken zonder namen te noemen van de bedrijven in kwestie; aangezien deze aan de orde kwamen in een openbare Statenvergadering, lijkt dit ons geen onoverkomelijk probleem.
495 ‘Ook regering wil stop bouw Ritz-Carlton’, *Amigoe*, 30 maart 2010; ‘Alleen enquête stopt bouw hotel’, *Amigoe*, 31 maart 2010.

mooi ze ook zijn opgesteld zonder juridisch in de problemen te komen'. Ook de ministerraad kan zo door een minister worden gepasseerd. In deze zaak suggereerden politici dat de begunstigde, via een tussenpersoon, reeds vaker terreinen had gekregen van deze minister.[496] Haar opvolger suggereerde volgens *Amigoe* dat deze man een geldschieter was van haar campagne.[497]

Andere lopende erfpachten en opties van welke alle voorwaarden nog niet zijn voldaan

In antwoord op de vragen van het AVP-statenlid deelde de Minister van Infrastructuur mee dat er op dat moment (5 maart 2010) vijftien terreinen in erfpacht waren uitgegeven waarvan nog niet aan alle voorwaarden was voldaan. Volgens een politicus blijkt hier onder meer uit dat in enkele gevallen dezelfde partijen onder verschillende bedrijfsnamen terreinen probeerden te verwerven, 'dus diezelfde namen komen voor. Dat zijn de mensen die het dan overkopen van degene die het krijgt. Maar er zitten gewoon bepaalde mensen elke keer weer in dezelfde groep.' Daarnaast waren er opties op vier terreinen uitgegeven; een van deze was Natura development. De minister vermeldde desgevraagd dat indien ontwikkelaars niet voldoen aan de voorwaarden en zij hun optierecht niet wensten te verlengen, de optierechten of de erfpacht zouden komen te vervallen. De minister bevestigt het beleid van de regering om 'niet meer terreinen (uit te geven) met bestemming tot het construeren van condominium en hotel projecten. Projecten en boutique hotels zullen per project worden geëvalueerd.'[498] Het overzicht suggereerde dat dus meer terreinen waren vergeven, maar de oud-minister, thans Statenlid bestreed dat, aldus *Amigoe*.[499]

7.3.3 Conclusie vergunningen

Via vergunningverlening kunnen overheidsfunctionarissen economische baten toedelen aan specifieke personen of bedrijven. Bij deze verdeling spelen integriteitskwesties indien functionarissen voorkeursbehandelingen verlenen. De waarschijnlijkheid dat dit gebeurt neemt toe naarmate de functionaris de ruimte heeft om de voorwaarden waaronder een vergunning wordt verstrekt te beïnvloeden. In het voorgaande bleek dat bij de verstrekking in alle vergunningstelsels, behalve bij paspoorten (zie hoofdstuk 8), de wet deze ruimte bood. In beginsel kan een grond om af te wijken, gelegenheid bieden om in uitzonderlijke situaties uitzonderingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld in schrijnende of spoedeisende gevallen. De precisering van wat als uit-

496 In 2006 was overigens rond deze (in 2010 overleden) begunstigde ook al eens een discussie ontstaan tussen de voormalige minister en een lid van de MEP-fractie. Het Statenlid wilde weten 'waarom steeds dezelfde mensen opties krijgen' (www.avsnewsonline.com van 11 september 2007, onder verwijzing naar een artikel in *Amigoe* van de dag daarvoor). Op het vlak van terreinuitgifte lijkt de fractiediscipline, zowel bij de vorige als de huidige regering, dus minder strikt.

497 'Kuai-mare mag geen hotel bouwen in Arashi', *Amigoe*, 25 maart 2010.

498 Brief IIM/09-142 van de Minister van Integratie, Infrastructuur en Milieu, d.d. 5 maart 2010 aan de voorzitter van de Staten van Aruba.

499 'Geen miljoenen meters grond weggegeven voor hotels', *Amigoe*, 10 maart 2010.

zonderlijk geldt, schoot volgens de ARA echter tekort, zoals bij de hardheidsclausule bij vergunningen openbaar personenvervoer. In het geval van de uitgifte van terreinen in erfpacht had een minister eveneens de mogelijkheid af te wijken van de voorwaarden in de LUE in situaties die spoed vragen. Uit de besproken kwesties kwam naar voren dat de lange wachtlijst die hier bestond, tot verzoeken aan ministers konden leiden om specifieke gevallen prioriteit te geven. Hierin schuilde volgens respondenten het risico dat, met name in verkiezingstijd, ministers burgers uit electorale overwegingen voorkeursbehandelingen geven.
Wat ook naar voren kwam, was dat de handhaving bij de vergunningverlening tekort leek te schieten. In het ARA-rapport kwam al naar voren dat het Land de naleving van de voorwaarden bij openbaarvervoervergunningen niet controleert, en achterstanden heeft bij het innen van betalingen bij medische behandelingen in het buitenland. Bij terreinuitgifte blijven terreinen die in erfpacht zijn uitgegeven tegen de regels in onbebouwd en loopt de inning van de erfpachtcanon achter.

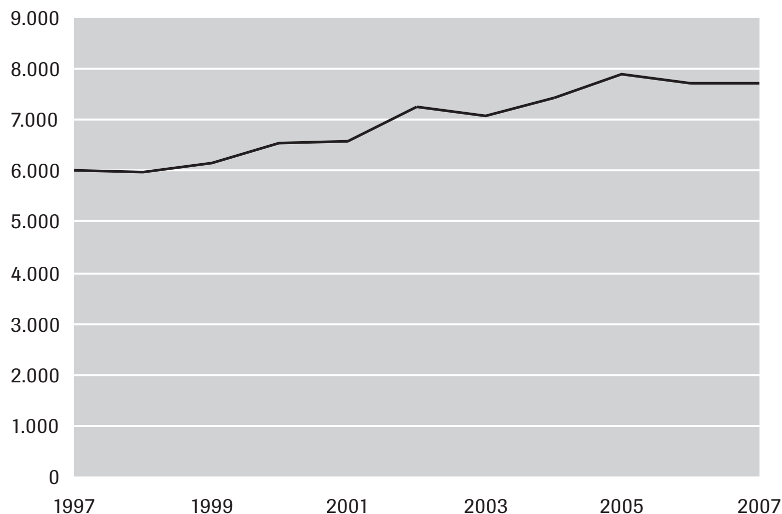
7.4 Personeel

Het rapport Calidad stelde dat het vergeven van functies en promoties binnen de overheid of semipublieke organen een vorm van politieke patronage kan zijn. In ons onderzoek meende een groot aantal respondenten dat deze vorm van patronage in Aruba veel voorkwam. Hier gaan wij na in hoeverre het personeelsbeleid in Aruba gekleurd leek door politieke voorkeuren. Daarbij keken wij niet alleen naar benoemingen en promoties, maar ook hun keerzijde: ontslag of op non-actief stellen.[500]

Cijfers
Om onze bevindingen in perspectief te plaatsen geven wij, in aanvulling op wat wij hierover reeds opmerkten in hoofdstuk 4, eerst cijfers over de omvang van het personeelsbestand van de overheid, die afkomstig zijn van het CBS Aruba (zie figuur 7).

500 Vindplaats: AB 1989 nr. GT 37. De Landsverordening materieel ambtenarenrecht (LMA) regelt wie een ambtenaar is en wat de rechten en plichten van een ambtenaar zijn. De ambtenaar treedt formeel in dienst wanneer een benoemingsbesluit (een Landsbesluit) daartoe is getekend door de minister en de Gouverneur. De Gouverneur kan ook disciplinaire straffen opleggen, maar hij kan dit mandateren. Naast de LMA zijn er diverse landsbesluiten die de rechtspositie regelen van ambtenaren in het algemeen en bij bepaalde diensten.

Figuur 7 Totaal aantal werknemers in dienst van de overheid (1997-2007)



Bron: CBS Aruba (2008a, p. 18)

Bij andere instanties ziet men soms fors afwijkende cijfers, waarbij vermoedelijk andere classificaties zijn gebruikt.[501] Alhoewel verschillende auteurs uiteenlopende cijfers gebruiken, zijn zij het eens over de richting van de ontwikkeling van het aantal mensen dat op de overheidsbegroting drukt: er is sprake van een constante toename, door de jaren heen. De cijfers van het CBS laten een toename zien van bijna 30% in tien jaar tijd terwijl het Land volgens de NCPF reeds sinds 2001 een personeelsstop kende (ook de huidige regering hanteert de personeelsstop). Sinds de Status Aparte 'zijn [er] verschillende afslankingsoperaties geweest. Na iedere afslankingsoperatie zwol vrij snel het personeelsbestand weer op tot een vaak hoger niveau dan voor de operatie', aldus de SER.[502] In het bijzonder tijdens het bewind van de MEP is een sterke toename te zien. De groei in het aantal ambtenaren zat volgens de NCPF vooral in toenamen op de terreinen openbare orde en veiligheid (ruim 55%) en onderwijs (ruim 36%).
De overheidssalarissen zouden sinds 2001 zijn bevroren, maar de loonkosten liepen eveneens op. De ARA constateerde in 2005 dat

> 'in de jaren 2000-2004 de salariskosten, vermeerderd met de werkgeversbijdragen met Afl. 72,4 miljoen, oftewel met 25%, ten opzichte van 2000 zijn gestegen. Gelet op het feit dat de laatste salarisindexering (2,8%) in

501 Vgl. NCPF (2007, p. 47), ARA (2005b, p. 73-74). We kozen uiteindelijk voor de cijfers van het CBS Aruba, omdat deze het langste tijdvak beslaan en het meest compleet lijken omdat zij ook arbeidscontractanten omvatten. Het aandeel van de contractanten in het totaal meldt het CBS echter niet.
502 SER (2002, p. 23).

> 2001 heeft plaatsgevonden, moet deze stijging toegeschreven worden aan promoties en het aantrekken van nieuw personeel.'[503]

In 2004 maakten de werkelijke personeelskosten van Afl. 295 miljoen 35% uit van de gehele exploitatierekening van de Arubaanse overheid.[504] In de jaren daarna daalde dit aandeel overigens tot 34%.[505] Het IMF constateerde in 2010 dat het beslag van de loonkosten op de overheidsbegroting de ruimte voor bezuinigingen beperkte.[506] Ook bleek dat Arubaanse overheidsfunctionarissen de duurste waren: per hoofd van de bevolking bedroegen de loonkosten van de overheid in 2005 $ 2.760, tegen $ 1.400 gemiddeld in een vergelijkingsgroep.[507]
In 2002 constateerde de SER dat de overheid een *te* groot apparaat zou hebben. Er zou verhoudingsgewijs te veel lager personeel zijn (een kwart zou overtollig zijn) en te weinig personeel in de hogere kaders. Het lagere kader werd beter betaald dan in de privésector, maar het hogere slechter. De SER stelde in 2002, overigens zonder bronvermelding, dat patronage van invloed was op de groei van de lasten van het overheidsapparaat:[508]

> 'Een ander kenmerk van het personeelsbestand is dat veel ambtenaren in een te hoge schaal zitten door de vele partijpolitieke benoemingen en bevorderingen. Dit feit tezamen met de relatief hoge salarissen voor het lage kader, heeft tot gevolg dat de overheidssector gemiddelde arbeidskosten heeft die veel hoger ligt dan de privésector.
> De laatste jaren is een nieuwe vorm van politieke patronage in de benoeming van personeel geïntroduceerd, namelijk de benoeming van partijpolitieke coördinatoren en consultants tegen torenhoge vergoedingen. Deze personen hebben als coördinator c.q. consultant bovendien een beleidsverantwoordelijkheid te dragen, die vaak hun capaciteit te boven gaat, wat niet gunstig is gebleken voor het gevoerde beleid.
> Het systeem van (partij)politieke bevorderingen en benoemingen, vooral in haar huidige vorm, heeft bovendien de arbeidsmoraal bij het overheidspersoneel zwaar gehavend waardoor de reeds lage arbeidsproductiviteit de laatste jaren verder is gedaald. Het ambtenarenapparaat is niet

503 ARA (2005b, p. 75).
504 ARA (2005b, p. 76); CBS (2008a, p. 15).
505 'Aside from a comparison to the peer group, the size of the government is also assessed within its own financial capacity. Recent trends in government personnel expenditure show that the personnel costs were 76.8% of the current expenditure (excluding interest and current transfers) in 2005, up by over 10% from 66.1% in 2000. The personnel expenses of the peer group amount to 74.9% of current expenditure' (NCPF, 2007, p. 7).
506 De combinatie van hoge loonkosten, lage investeringen en geringe flexibiliteit lijkt een constante te zijn sinds de tijd dat Nederland de overheidsinvesteringen in belangrijke mate financierde (vgl. Haan, 1998, p. 222).
507 Een groep van andere kleine open economieën in de regio en in Europa. De NCPF maakte onderscheid tussen de ambtenaren van de overheid in enge zin en het totaal aantal personen op de loonlijst van de overheid. Bij het tweede cijfer werden ook de personen meegeteld die bij verzelfstandigde diensten of gesubsidieerde instellingen werkten. De cijfers verwezen naar deze tweede, brede definitie van overheidsfunctionarissen (NCPF, 2007, p. 6).
508 SER (2002, p. 23-24).

alleen te duur, de productiviteit is ook lager dan in de particuliere sector.'[509]

De SER noemde hier een aantal aspecten van de relatie tussen polarisatie en personeelsbeleid die ook in interviews naar voren kwamen en leken te worden bevestigd in andere studies.[510] Dit lichten wij hieronder toe.

7.4.1 Politieke aspecten van het personeelsbeleid

Volgens diverse respondenten van binnen en buiten het bestuur stelde de MEP-regering enkele tientallen directeuren en hoofden van ambtelijke diensten op non-actief en benoemde zij getrouwen in hun plaats; ook zou deze regering om politieke redenen honderden mensen hebben benoemd op lagere functies. Er bestaan geen overzichten van hoeveel ambtenaren op politieke gronden zijn benoemd of ontslagen door de MEP-regering. In sommige studies van waarborginstituties werd hier wel naar verwezen, maar deze waren niet specifiek op dit punt. Daarnaast beschikken wij over uitspraken van een groot aantal respondenten, die de perceptie dat op grote schaal politieke op non-actief plaatsingen en benoemingen plaatsvonden, breed delen. In 2005 telde de ARA binnen de overheid 73 non-actieven, maar dat cijfer was exclusief de 'diverse' hoofden van dienst die op non-actief stonden.[511] De gegevens daarover lagen bij de afzonderlijke diensten, aldus de ARA. Volgens respondenten zou de MEP-regering *alle* directeuren en diensthoofden hebben ontslagen die door de AVP waren aangesteld. Een respondent uit de rechtshandhaving stelde dat het om op één na alle diensthoofden ging. Respondenten bij een adviesorgaan stelden dat het ging om twintig hoofden van dienst en *NRC Handelsblad* noemde in 2005 een getal van 25 diensthoofden en 300 ambtenaren.[512] De SER wees in 2002 en opnieuw in 2006 op de praktijk om ook de leden van de Raad van Commissarissen of Bestuur van Overheids-nv's na een regeringswisseling en op politieke gronden te vervangen.[513]

509 Respondenten uit het bedrijfsleven stellen in vergelijkbare zin dat werkgeversorganisatie ATIA zeer kritisch rapporteert over de kwaliteit van de ambtenaren. Slechte kwaliteit zou het gevolg zijn van politieke benoemingen. Het benoemingsproces zou niet transparant verlopen.

510 In het algemeen geldt overigens ook voor deze andere bronnen dat het bewijs voor de politieke achtergrond van benoemingen meestal niet wordt geleverd. Het valt ook niet goed in te zien hoe dat geleverd zou kunnen worden, met uitzondering van die gevallen wanneer direct betrokkenen vertellen dat zij zelf mensen ontslaan of aannemen op grond van hun politieke kleur. Een enkele keer doen zij dat ook.

511 'Een ander punt van aandacht is het aantal non-actieven dat in het PIMS-bestand voorkomt (35 in 2002 tegen 73 in 2004). De Rekenkamer heeft deze non-actieven geïnventariseerd voor de periode 2002-2004. Hierbij is geen rekening gehouden met personeelsleden die in het PIMS-bestand niet als non-actief zijn aangemerkt. Zo zijn diverse hoofden van dienst die op non-actief zijn gesteld in het PIMS-bestand nog opgenomen bij de diensten waar zij werkzaam waren voor de non-actief stelling. (...) De overheid zal niet moeten toestaan dat personeel gedurende langere tijd in het ongewisse blijft over zijn rechtspositie en salaris wordt doorbetaald zonder dat hiertegenover arbeidsprestaties staan' (ARA, 2005b, p. 81-82).

512 *NRC Handelsblad* stelde in 2005, waarschijnlijk op basis van interviews met politici, dat 'de afgelopen regeerperiode 25 diensthoofden en 300 ambtenaren op non-actief zijn gezet, terwijl het overheidsapparaat met 2.000 nieuwe mensen is uitgebreid. Volgens Marisol Lopez-Tromp, tweede op de lijst na Oduber, was die uitbreiding noodzakelijk om nieuwe projecten uit te voeren en is er geen sprake geweest van een politieke agenda' ('Arubanen willen waar voor hun stem', *NRC Handelsblad*, 23 september 2005).

513 SER (2002, 2006). Swaen stelde dat dit na de regeringswisseling van 2009 wederom was gebeurd; een respondent uit een waarborginstitutie bevestigde dit.

Een respondent die bij de overheid werkt, gaf voorbeelden van personen die volgens hem in de jaren negentig op non-actief werden gesteld, maar toen ging het om ‘MEP’-mensen die in ongenade zouden zijn gevallen bij de toenmalige AVP-regering.
Respondenten brachten politiek gemotiveerd personeelsbeleid in verband met de behoefte bij bewindslieden aan loyale ambtenaren.[514] Inderdaad bleek een respondent uit het bestuur te twijfelen aan de loyaliteit van degenen die door de vorige regering op politieke gronden zouden zijn benoemd: ‘Vaak heb je ook tegenwerking en ben je met interne discussies en stukken bezig en hoor je de oppositiepartij buiten schreeuwen over dezelfde onderwerpen die je misschien gisterenmiddag met een paar directeuren hebt besproken.’ Een respondent afkomstig uit de politiek ziet in dergelijk wantrouwen, al dan niet gerechtvaardigd, een reden voor de zuiveringen onder hoge ambtenaren:

> ‘Kijk, het is niet voor niets dat er overal directeuren rondlopen die al lang naar huis zijn gestuurd met een half salaris. Jaren al. Waarom? Omdat zij vaak door de ene partij zijn benoemd als vertrouwensman, en dan komt de andere partij, die zegt: “Ik lust die man niet, weg ermee!” Ze kunnen hem niet officieel ontslaan, want hij heeft niets misdaan. Dus zeg je: “Ga maar lekker thuiszitten, je houdt je salaris.” (…) Dan praat ik over mensen in de hogere regionen, hoge inkomsten, ik ken er die jaren en jaren thuiszitten. Die klagen niet, die vinden het prima zo.’

De MEP zou niet alleen diensthoofden hebben weggestuurd, maar ook uit electorale overwegingen vele personen een functie bij de overheid hebben beloofd en/of gegeven. Hierbij ging het vooral om lagere functies. Dat zou hebben gespeeld tijdens de gehele regeerperiode, maar met name ook in verkiezingstijd. Volgens een gesprekspartner afkomstig uit het OM:

> ‘gaat het niet aan om op het einde van je regeringsperiode, waarvan je niet zeker weet of dat nog een verlenging gaat krijgen (dat je de verkiezingen gaat winnen, dus dat je in het zadel blijft), plotseling een groot aantal mensen in dienst neemt. (…) Het is een soort deel geworden van de politieke cultuur; op het einde van de regering. Je bindt daardoor (maar dat is mijn interpretatie) ook mensen aan je. Dus als iemand die bijvoorbeeld heel actief voor de partij is werkloos is en je weet dat hij de straat op gaat en campagne voor je gaat voeren, dan ben je geneigd (het is fout, maar het is de uitleg die ik geef) om die persoon van tevoren al (dus voordat de verkiezingen er zijn, al tijdens de campagneperiode) te honoreren. Je wordt portier daar. Of je wordt weet ik veel wat daar … Dat geldt niet

514 Verschillende respondenten vergeleken de praktijk met het Amerikaanse systeem, waar de ambtelijke leiding van departementen en *agencies* doorgaans ook vertrekt met een regeringswisseling. Naar ons oordeel gaat de vergelijking mank: in Aruba is de praktijk niet wettelijk geregeld en wordt de vertrekkende ambtenaar alleen op non-actief gesteld of overgeplaatst en behoudt dus zijn salaris.

> alleen maar voor benoemingen, maar bijvoorbeeld ook voor bevorderingen. Dat is ook iets wat op alle eilanden gebeurt. Plotseling wordt iemand van de ene functie bevorderd naar hetzij een andere functie die hoger ingeschaald is, hetzij binnen de functie zelf maar met een hogere inschaling. Waarom moet je dat zo doen?'

Het aantal 'verkiezingsbenoemingen' konden wij niet achterhalen. Sommige respondenten hebben het over 'honderden' banen die vergeven zouden zijn, maar dat cijfer kon niet worden getoetst (dat wil zeggen, uit de cijfers bleek wel dat het overheidsapparaat fors groeide, maar de *reden* van aanstelling valt op die basis alleen niet te achterhalen). Een respondent uit het bestuur meende dat er 'door de jaren heen veel, wat ik politieke benoemingen zou noemen, in de overheid (zijn geweest)'. Sommige respondenten gaven concrete voorbeelden van politieke benoemingen. Ambtenaren vertelden afzonderlijk over een dienst waar door de MEP-regering naast een zittende interim-directeur op politieke gronden en tegen ambtelijk advies in een andere directeur werd aangesteld. Een respondent afkomstig uit het OM vertelde over de poging van de vorige Minister van Justitie om iemand op het OM geplaatst te krijgen, waartegen de toenmalige waarnemend PG zich verzette. Een respondent uit een adviesorgaan vertelde over de plaatsing op zijn bureau op politieke gronden van een medewerkster die niet geschikt voor de functie was. Verschillende respondenten stelden dat de vorige Minister-president familieleden aan werk bij de overheid hielp. Een respondent uit de rechtshandhaving gaf het voorbeeld van 'vijftig of zestig' mensen die in de verkiezingstijd in 2009 een baan was beloofd, en in de periode dat de MEP-regering demissionair was feitelijk in dienst kwamen bij de Dienst Openbaar Personenvervoer. Hun aanstellingsbesluit hadden zij echter nog niet – aanstellingsbesluiten laten vaak een jaar op zich wachten – en de nieuwe regering besloot deze niet te tekenen. Dat leidde vervolgens tot rechtszaken tegen het Land; mensen hadden soms hun oude baan opgezegd en kregen nu niet de betrekking die hen in het vooruitzicht was gesteld. Een respondent uit het bestuur bevestigde dat de huidige regering onder dergelijke aanstellingen uit wil komen.
Respondenten stelden niet alleen dat de loyaliteit van politiek benoemde ambtenaren na een regeringswisseling niet vanzelfsprekend werd geacht, ook de geschiktheid van politieke benoemden zou niet vanzelf spreken. Een respondent die tijdelijk op Aruba was gestationeerd meende dat politieke benoemingen ten koste van de kwaliteit kunnen gaan:

> 'Diensthoofden zijn vaak politiek aangesteld, los van capaciteiten. Er zijn ook goede, maar velen zijn niet capabel genoeg en ongemotiveerd. Bij (een dienst) trekt een deel zich niets aan van de directie, omdat ze denken: die gaan toch weg.'

Een respondent bij een adviesorgaan meende dat de kwaliteit van het merendeel van de politiek benoemde diensthoofden en directeuren onvoldoende was. Respondenten uit het bedrijfsleven gaven het voorbeeld van een dienst waar na onderzoek bleek dat de arbeidsongeschiktheid er 40% zou bedragen: 'Dat is niet kosjer en er is geen enkele overheid (die) zegt: ik ga mijn eigen apparaat aanpakken … Het kost heel veel geld en dat komt door de politiek. Die heeft een belangrijke rol bij de benoeming van mensen in die diensten.' Dit verhaal werd bevestigd door een voormalig betrokkene bij deze dienst. Deze vertelde dat begin jaren negentig een toenmalige MEP-minister mensen naar de opleiding voor deze dienst stuurde, om ze aan een baantje te helpen. Die mensen waren niet gemotiveerd en als ze gezakt waren voor de toets, werden ze toch in dienst genomen en te hoog ingeschaald. De respondent meende dat de minister onder druk van zijn partij stond.
Te hoge inschaling wijst, naast loyaliteit en kwaliteit, op een derde problematisch aspect van politiek gemotiveerd personeelsbeleid: de kosten ervan. Zoals bleek in hoofdstuk 4 was de groei van het ambtenarenapparaat een aanslag op de overheidsfinanciën. Bezoldigingen en bevorderingen waren, aldus de CAD in 2004, niet volgens de regels verlopen. Een CAD-studie over de jaren 2002-2003 wees op het bestaan van situaties waarbij ambtenaren in strijd met geldende regels bepaalde voordelen genoten. De CAD zag dat:[515]

> '– Benoemingen van personen in hogere schalen dan mogelijk is volgens Bezoldigingsregeling Aruba 1986 (BRA), vooruitlopend op de herziening van de BRA;
> – Toekenning van tijdelijke toelagen van 25% op salaris vooruitlopend (al jaren) op de herziening van de Bezoldigingsregeling Aruba;
> – Bevorderingen met terugwerkende kracht, soms meer dan 10 jaren.'

Omgekeerd, wanneer mensen ernstig disfunctioneerden, volgden volgens de CAD geen disciplinaire straffen, omdat de procedures eindeloos duurden, maar ook om politieke redenen. Op dit fenomeen wees CAD, in 2009, in relatie tot het gehele Land:[516]

> 'Door ministers worden nagenoeg geen disciplinaire straffen opgelegd aan ambtenaren voor het niet naleven van de LMA. Pas als een ambtenaar een misdrijf heeft gepleegd wordt meestal een disciplinaire straf opgelegd. Het niet naleven van gedragscodes heeft dan ook vaak geen consequentie voor de ambtenaren. Het opleggen van een disciplinaire straf is qua procedure bijzonder omslachtig en duurt lang. Het dient namelijk bij landsbesluit plaats te vinden, waarbij dus ook de gouverneur betrokken is. Vooral door de omslachtigheid, maar soms ook door de politieke inmenging, wordt nagelaten om een disciplinaire straf op te leggen.

515 CAD (2004.05, p. 3).
516 CAD (2009.20, p. 8).

> Directeuren en diensthoofden vertonen een zekere terughoudendheid gezien de mogelijke conflicten die kunnen ontstaan bij het voorstellen van een disciplinaire straf.
> Directeuren/diensthoofden hebben dan vaak de neiging om conflicten te mijden door geen disciplinaire straf voor te stellen. Onze ervaring is dat de gedragscode in LMA in de praktijk weinig gezag heeft door het niet consistent dan wel niet opleggen van disciplinaire straffen. Dit geldt overigens voor Land Aruba als geheel.'

Een Nederlandse respondent uit de rechtshandhaving die op Aruba werkte, meende dat ambtenaren wel degelijk bestraft worden en om die reden voorzichtig zijn, maar sprak niet zozeer over disfunctioneren maar over gehoorzaamheid:

> 'Iedereen houdt daar z'n mond, want iedereen is bang voor positieverlies. Als je kritiek hebt op de regering, welke dan ook hoor, of het nou deze regering of de MEP-regering waar ik onder werkte was, dat maakte niet zoveel uit hoor, maar als je als ambtenaar in ongenade valt dan is je volgende werkplek de bezemkast.'

Respondenten bij een adviesorgaan stelden dat hoofden van dienst sterk afhankelijk zijn van de minister: 'De minister beslist over zoveel zaken. Dat maakt het ook zo politiek. Veel beslissingen zijn de burger niet bekend. (…) Het gaat dan om rechtspositionele besluiten zoals vakantiedagen, benoemingen, dat soort dingen. Het is ook een algemeen bekend iets: de hoofden van dienst staan onder curatele van de minister.' Volgens een voormalig diensthoofd 'ondergingen MEP'ers en AVP'ers gelaten elkaars bewind'.
De huidige regering kondigde aan te willen breken met de cyclus van zuiveringen en benoemingen in het Landsapparaat. Er kwam na haar aantreden inderdaad geen bijltjesdag en er werden evenmin allemaal nieuwe directeuren en diensthoofden benoemd. Daar waren sommigen binnen de eigen aanhang niet gelukkig mee, vertelden twee politici afkomstig uit de AVP:

> 'De vorige regering heeft echt mensen ontslagen. Omdat ze bepaalde politieke kleur hadden, deze regering heeft voor een andere manier gekozen. Waardoor zijn eigen aanhang ook heel boos is. Dat is een van de grootste klachten die wij krijgen als we met de mensen praten. "Waarom zit die persoon daar nog steeds? Die is toch MEP, waarom zit er niemand. Jullie hebben iemand aangenomen die fel MEP was" Dat soort dingen dat krijg je van de bevolking. Maar ik denk dat dit de beste benadering is.'

De andere respondent zei dat sommige aanhangers van de AVP op de radio en in brieven hun teleurstelling daarover tonen, 'de minister-president maakt er echter een principieel punt van. Hij heeft niet één familielid benoemd.'

Na het aantreden van de AVP-regering in 2009 volgde binnen de bureaucratie, zoals eerder gezegd, ook geen bijltjesdag. Bij AZV en de Lotto werden directeuren wel vervangen. Bij de Lotto hing dat samen met verdenkingen van malversaties (zie hieronder). Bij een aantal Landsdirecties en -diensten bracht de regering wel wijzigingen aan in de leiding. De regering benoemde managementteams die feitelijk de leiding overnemen. Dat gebeurde bij de ATA, de Directie Cultuur, de Belastingdienst, en het Korrektie Instituut Aruba (KIA).[517] De leiding van het KIA zou volgens de Minister van Justitie ondersteuning nodig hebben, aldus *Amigoe*.[518] Bij de Belastingdienst benoemde de Minister van Financiën in november 2010 een managementteam; de zittende directeur en het waarnemend hoofd van dienst schorste hij en hij ontzegde hen de toegang tot het gebouw. Zij kregen als nieuwe taak het 'adviseren van het managementteam', maar mochten hun kantoor niet betreden. Aanleiding was een 'quick scan' van de Belastingdienst door een accountantskantoor. Het GEA vernietigde in december 2010 in een voorlopig vonnis in kort geding de besluiten van de minister. Overdracht van taken aan een managementteam had volgens de rechter bij Landsbesluit moeten plaatsvinden.[519] In dit geval was, zoals verschillende respondenten uit de omgeving van de regering stelden, sprake van een duidelijke vertrouwensbreuk.
Behalve ambtenaren heeft het Land ook arbeidscontractanten en adviseurs in dienst. Hier verrichte de CAD ook onderzoek naar. We bespreken een en ander kort.

7.4.2 Arbeidscontractanten en adviseurs

Arbeidscontractanten
De loonkosten van het Land worden mede bepaald door het inhuren van zogeheten 'arbeidscontractanten' voor bepaalde tijd (wat mag voor maximaal vijf jaar). Zowel de MEP-regering als de AVP-regering maakte gebruik van contractanten. Contractanten zijn personen met een bepaalde expertise, die geen ambtenaar zijn maar wel als ambtenaar worden ingehuurd.[520] De CAD vermeldde (in haar rapport over aanbestedingen) niet hoe lang al arbeidscontractanten worden aangesteld en om hoeveel personen het gaat. Er zou volgens een respondent uit de AVP-regering een maximum van ongeveer twaalf contractanten 'per bureau' gelden, waarbij afwijkingen naar boven of beneden mogelijk zijn. Ministers zouden niet op eigen houtje mensen in kunnen huren; iedere aanstelling van een contractant zou in de Ministerraad worden beoordeeld.

517 'Managementteam voor Directie Cultuur', *Amigoe*, 20 oktober 2010.
518 'Management team op komst voor KIA', *Amigoe*, 22 november 2010.
519 'Rechter maakt korte metten met schorsing directeuren Belastingdienst', *Amigoe*, 22 november 2010.
520 'Overigens acht de Rekenkamer het afsluiten van arbeidscontracten in strijd met de geest van artikel V.18 van de Staatsregeling van Aruba (…) waarin wordt bepaald dat de rechtspositie van *ambtenaren* bij landsverordening wordt geregeld. Kennelijk had de wetgever voor het overheidspersoneel alleen ambtenarenstatus voor ogen' (ARA, 2005b, p. 7).

Het aantrekken van contractanten is niet omgeven met verhalen over politieke bevoordeling en is ook geen praktijk die alleen onder de MEP-regering plaatsvond.[521] Ook de huidige regering heeft contractanten in dienst, maar heeft wel beperkingen gesteld aan hun salariëring. Respondenten uit het bestuur motiveren de inzet onder verwijzing naar de personeelsstop voor de overheid. Contractanten vullen lacunes in de bezetting, zonder dat structureel nieuw personeel hoeft te worden aangetrokken. Het aanstellen van contractanten valt namelijk niet onder de Landverordening Materieel Ambtenarenrecht, maar onder de aanbestedingsregels van de CV 1989. Contractanten zijn daardoor flexibeler: ze kunnen worden ontslagen, wat in het geval van ambtenaren nauwelijks mogelijk is. Arbeidscontractanten kunnen meer salaris krijgen dan ambtenaren omdat op hen de Bezoldigingsregeling Aruba niet van toepassing is, en dat is ook wat er gebeurt. De CAD vindt het 'eigenaardig' dat hier de CV 1989 geldt, terwijl dat voor ambtenaren, die voor onbepaalde tijd in dienst worden genomen, niet het geval is. De aanbestedingsregels werden overigens niet in acht genomen.[522]

Adviseurs of consultants

Ten aanzien van inhuren van adviseurs of consultants zou volgens de CAD de CV 1989 moeten worden gevolgd, maar dat is 'normaliter' niet het geval. Adviseurs en consultants bleken vaak een bezoldiging te genieten die hoger was dan die van een minister; zij bouwden echter geen pensioen op. Zij zouden door de minister op basis van diens persoonlijke voorkeur worden gekozen en nagenoeg volledig voor het Land dan wel de minister werken. Tevens bestond er geen zichtbare afbakening van hun opdrachten, of een raming van hun kosten per opdracht. Voor opdrachten werden geen contracten opgesteld.[523] Adviseurs of consultants van ministers worden op contractbasis aangesteld. Respondenten uit het bestuur wezen erop dat het op zichzelf niet bijzonder was dat een bewindspersoon één of meerdere adviseurs aanstelde, maar de MEP-regering zou hier misbruik van hebben gemaakt. De huidige AVP-regering stelt de regel te hanteren dat een adviseur moet vertrekken zodra de minister vertrekt. Een respondent vertelde dat op zijn departement contracten van adviseurs van zijn voorganger slechts enkele maanden voor de regeringswisseling waren verlengd. In het oorspronkelijke contract stond dat ze zouden vertrekken met de minister, maar die passage was gewijzigd in een aanstelling voor vijf jaar.[524]

521 ARA (2005b, p. 6). De ARA constateerde in 2005 dat in een aantal gevallen ambtenaren die met pensioen gingen, feitelijk als expert in dienst bleven, maar dan op contractbasis en met behoud van pensioen.

522 CAD (2010.04, p. 10-11). De CAD pleit ervoor dat de functie van de contractant wordt gewaardeerd volgens de gebruikelijk methodiek van de Directie Personeel en Organisatie (DPO) en dat het salaris BRA-conform is (met een correctie voor pensioenen).

523 CAD (2010.04, p. 12).

524 Deze personen zouden volgens een respondent uit het bestuur niet gekwalificeerd zijn voor het werk dat zij moeten doen: 'Kijk, als het een [deskundige] was zou ik zeggen, "oké, je bent toevallig de neef of de broer van zo'n minister." Dat zou op Aruba ondenkbaar zijn hoor, dat ik de neef van de voormalige minister… Tenzij hij lid van de partij is.' Ook zouden zij de nieuwe regering kunnen tegenwerken: 'Zo iemand kan je werk frustreren. Dat is ook het probleem met ambtenaren die politiek zijn aangesteld: die frustreren voor een deel het functioneren. Dus dat zijn zichtbare zaken die wat mij betreft onbehoorlijk zijn.'

7.4.3 Conclusie inzake personeel

Uit het voorgaande komt naar voren dat de LMA de discretionaire ruimte voor ministers voor het in dienst nemen, bevorderen en ontslaan van personen in Landsdienst aan regels onderwerpt. Deze stipuleren dat personen op grond van geschiktheid in dienst komen en blijven. Aanstelling en ontslag van Landspersoneel geschiedt bij Landsbesluit en moet dus worden ondertekend door zowel de verantwoordelijke minister als de gouverneur. De personeelsstop die opeenvolgende regeringen voor het Land afkondigden zou een beperkend effect moeten hebben op de beleidsruimte van bewindslieden om (ook) op politieke gronden mensen in dienst te nemen. Uit het besprokene rijst het beeld op dat vooral de MEP-regering zich weinig gelegen liet liggen aan de regels die er waren voor het aantrekken van nieuw personeel. Deze regering stelde ook veel ambtenaren op non-actief. Ministers hadden formeel voor dergelijke besluiten niet altijd de ruimte en bij rechtszaken over arbeidsgeschillen werd het Land in het ongelijk gesteld. De AVP-regering zou hiermee hebben willen breken. Niettemin wordt melding gemaakt van vertrouwensproblemen tussen sommige bewindslieden en leden van hun staf die voor oktober 2009 werden aangesteld. Dit heeft ertoe geleid dat hoofden van dienst op non-actief werden gesteld of dat managementteams werden aangesteld.

7.5 Overige zaken

In enkele gevallen verrichtten OM en Landsrecherche onderzoek dat leidde tot strafvervolging. Het betrof hier vooral gevallen van fraude en verduistering bij publieke en semipublieke diensten. Soms rapporteerden ook CAD en ARA over deze kwesties. Wij behandelen de zaken in relatie tot:
– het Bureau Rijbewijzen;
– het Landslaboratorium;
– de Sportlotto (Lotto pa Deporte).

7.5.1 Het Bureau Rijbewijzen

De zogeheten ‘rijbewijzenzaak’ speelde niet in de hogere echelons van politiek en bureaucratie, maar betrof een fraude- en corruptieonderzoek binnen het Korps Politie Aruba (rijbewijzen worden in Aruba, anders dan in bijvoorbeeld Nederland, uitgegeven door een politiedienst, Bureau Rijbewijzen). De zaak speelde in 2007, maar de laatste verdachten kwamen nog in 2010 voor de rechter. Het was een van de grotere onderzoeken van de Landsrecherche. In zijn jaarverslag 2007 gaf het OM een uitvoerige beschrijving van de zaak:[525]

525 Jaarverslag OM Aruba (2008, p. 13).

> ‘Naar aanleiding van informatie vanuit het KPA zelf over illegale praktijken binnen het Bureau Rijbewijzen is door de Landsrecherche een onderzoek gestart. Dit onderzoek bleek een monsteronderzoek te worden, waarbij drie medewerkers van het Bureau zelf, ongeveer 11 tussenpersonen en rond de 60 kopers zijn aangehouden wegens valsheid in geschrifte, en actieve en passieve omkoping.’

Aanvankelijk was één medewerker verdacht van het tegen betaling verstrekken van vervalste rijbewijzen, maar gaande het onderzoek kwamen nog twee medewerkers van het Bureau in beeld bij Justitie.

> ‘Uit het onderzoek bleek dat er een levendige handel op straat was in duplicaatrijbewijzen dan wel in extra categorieën. Voor ongeveer Afl. 600 kon een geheel nieuw rijbewijs gekocht worden, vaak via tussenpersonen die ook een deel van het geld opstreken. Al snel ging de verdenking uit naar één verdachte voor het vervalsen van ongeveer 200 rijbewijzen en het zich daartoe laten omkopen. Na aanhouding van diverse personen waarbij ook steeds huiszoekingen hebben plaatsgevonden, kwam er tot ieders verbazing nog een verdachte naar voren (bij wie ongeveer 40 vervalsingen bewezen konden worden), die leek samen te werken met nog een derde functionaris binnen dit Bureau. Uit het onderzoek is nimmer goed naar voren gekomen of er sprake was van enige vorm van wetenschap van elkaars handelingen of van samenwerking.
> Na eisen variërend van viereneenhalf jaar tot twaalf maanden werden de hoofdverdachten veroordeeld tot twee jaar en drie maanden gevangenisstraf; de derde werd vrijgesproken. De tussenpersonen werden allen veroordeeld, waarbij de hoogte van de straf bepaald werd door de hoeveelheid rijbewijzen die door hun bemiddeling waren uitgegeven, variërend van acht tot 60-70. Verder zijn er in deze zaak ook ontnemingsvorderingen ingediend die nagenoeg allemaal zijn toegewezen, tezamen voor een bedrag van ruim Afl. 90.000. Vrij eenvoudig kon namelijk berekend worden hoeveel geld de verdachten hadden verdiend. Daartoe kon het aantal rijbewijzen worden vermenigvuldigd met de winst per rijbewijs. Hoewel verdachten op één na veroordeeld werden was het OM ontevreden over de hoogte van de straffen.’[526]

In totaal zouden ongeveer 1.200 rijbewijzen zijn vervalst. Een respondent afkomstig uit het OM lichtte toe dat de verdachten gebruik konden maken van slechte controle binnen het bureau. Het OM ging in beroep en de straffen werden verhoogd. Uiteindelijk konden niet zestig maar tweehonderd personen worden achterhaald die via omkoping valse rijbewijzen bemachtigd hadden. Het OM schreef hen een brief met een schikkingsvoorstel: inleveren van het rijbewijs, betalen van een boete en dan geen vervolging voor omkoping

526 Jaarverslag OM Aruba (2008, p. 13).

van een ambtenaar. In 2010 liepen nog de zaken tegen mensen die niet hadden willen schikken. De controle zou binnen Bureau Rijbewijzen nog steeds niet op orde zijn, aldus deze respondent.

7.5.2 Het Landslaboratorium

Het opsporingsonderzoek in relatie tot het landslaboratorium startte, aldus respondenten afkomstig uit het OM, naar aanleiding van CID-informatie dat de Chef Crediteurenadministratie van dit laboratorium opvallend hoge uitgaven deed. Het onderzoek werd uitgevoerd door de Landsrecherche, in samenwerking met de CAD en een financieel rechercheur van het RST. De CAD publiceerde een rapport hierover in januari 2008.[527] De CAD verrichtte dit onderzoek onder gezag van het OM, zodat men onder het verschoningsrecht zou vallen. Dat kon voorkomen dat derden, bijvoorbeeld de minister, inzage in de stukken zouden kunnen krijgen.
De CAD verrichtte onderzoek naar financiële handelingen aangaande zeven ‘vreemd ogende crediteuren’, zeven bedrijven waar het laboratorium inkopen bij deed. Het onderzoek wees uit dat al deze bedrijven waren gevestigd in Florida, dat slechts vier van de zeven stonden ingeschreven bij de kamer van koophandel van Florida en dat de andere drie blijkens facturen hetzelfde bedrijfsadres hadden. De chef Crediteurenadministratie bij het Landlaboratorium van Aruba was directeur van twee van de vier bedrijven die wel waren ingeschreven. De chef plaatste orders bij de zeven bedrijven, die hij ook goedkeurde. Levering van goederen door de verschillende bedrijven bleef uit of de waarde van het geleverde bleef ver ten achter bij wat was betaald. Over de periode 1997-2007 bleek dat er op deze wijze voor iets meer dan Afl. 10 miljoen was verdwenen. De persoon in kwestie was reeds sinds 1983 in dienst als chef Crediteurenadministratie, maar gegevens van voor 1997 en ook een deel van de recentere gegevens was niet meer beschikbaar. De hoofdverdachte werkte samen met twee vrouwelijke ambtenaren, waarvan er een ook bij het laboratorium werkte en de andere bij de Directie Financiën. De CAD constateerde al in eerder onderzoek dat bij het Landslaboratorium sprake was van functievermenging, waardoor de fraude lange tijd door had kunnen gaan, een kwestie van falende controle.
De hoofdverdachte overleed in 2009. De twee medeverdachten werden vervolgd voor witwassen en medeplegen van verduistering en valsheid in geschrifte. Het GEA kwam tot een gedeeltelijke vrijspraak en straffen gelijk aan het voorarrest. Het OM ging, aldus een respondent uit het OM, met succes in beroep tegen dit vonnis dat naar haar oordeel te laag was. Het Hof veroordeelde de verdachten vervolgens tot één en twee jaar cel. Het vonnis werd na cassatie van een advocaat van één van de verdachten bij de Hoge Raad

527 CAD.2008.01 Onderzoek naar verrichte financiële handelingen aangaande vreemd ogende crediteuren van het Landslaboratorium.

vernietigd en terugverwezen omdat het Hof in het vonnis de bewijsmiddelen niet had opgenomen.[528]

7.5.3 Fundacion Lotto pa Deporte

Begin januari 2010 zette de Raad van bestuur van *Fundacion Lotto pa Deporte* (FLPD, de stichting sportlotto)[529] de algemeen directeur en de financieel directeur op non-actief vanwege een ernstig vermoeden van onregelmatigheden in relatie tot de financiën van de FLPD.[530] Aan accountantskantoor Ernst & Young vroeg het bestuur de feiten in kaart te brengen met betrekking tot deze onregelmatigheden in de jaren 2008 en 2009 en de mogelijke betrokkenheid daarbij van de voormalige directeuren. In juli 2010 deed de Raad van Bestuur aangifte tegen een onderaannemer wegens oplichting; hij zou een te hoge rekening hebben ingediend voor werkzaamheden aan vier projecten waar de FLPD opdrachtgever voor was. De aannemer zou 'op zijn minst goed bevriend zijn' met leden van de directie van de stichting en daarom waren ook de algemeen directeur en de financieel directeur in de aangifte meegenomen. Dat zou zijn gebleken uit het onderzoek van het accountantskantoor.[531] Respondenten meldden dat ook de CAD in 2010 onderzoek deed naar de Lotto. Het rapport kwam niet op tijd beschikbaar voor ons onderzoek.
Het OM bevestigde tegenover ons de aangifte en dat de Landsrecherche opdracht was gegeven naar de zaak te kijken.[532] Tussen aangifte en start van het onderzoek lagen enkele maanden, aldus een respondent afkomstig van het OM, die niet inhoudelijk op de zaak inging. Ten tijde van ons onderzoek was de zaak nog in behandeling bij de Landsrecherche. Wij kunnen dus geen uitspraak doen over de juistheid van de beschuldigingen, al liggen er wel uitspraken van de rechter in verband met de rechtspositionele afwikkeling van de schorsing van de directeuren.
In het voorjaar van 2010 kwamen bij de behandeling door het GEA van het rechtspositionele geschil details naar buiten. Daaruit kwam onder meer naar voren dat sprake was geweest van belangenverstrengeling. De marketing van de FLPD had de algemeen directeur uitbesteed aan het bedrijf *Quality Promotions*, dat in handen was van zijn broer. De verdediging voerde aan dat dit was geschied met instemming van de toenmalige Minister van Sport en Cultuur. Ook zou de directeur voor acht ton aan cheques hebben uitgeschreven,

528 'Hoge Raad vernietigt vonnis Landslabzaak', *Amigoe*, 9 februari 2011. De uitspraak is te vinden op rechtspraak.nl LJN: BO9974.
529 De FLPD heeft als doel het verwerven van gelden uit loterijen, kansspelen en dergelijke. De bestedingen moeten ten goede komen aan instellingen op het gebied van sport en lichamelijke opvoeding en cultuur. Ook beheert en exploiteert de FLPD sportfaciliteiten en andere voorzieningen. De FLPD verwerft fondsen uit het verkopen van loterijproducten en verhuur van sportfaciliteiten (Ernst & Young, 2010, p. 13).
530 Deze Raad van Bestuur was in november 2009 aangetreden, na de komst van de nieuwe regering, en had in dezelfde maand de aanwijzingen ontvangen dat er onregelmatigheden hadden plaatsgevonden. De algemeen directeur was tot 27 maart 2009 voorzitter van de Raad van Bestuur en vanaf 1 april en tot zijn schorsing algemeen directeur.
531 'Aangifte miljoenenfraude tegen directie Lotto Pa Deporte', *Amigoe*, 6 juli 2010.
532 Een respondent uit de omgeving van het bestuur vond dit 'heel raar', omdat de verdachten geen ambtenaar zijn. Wij zijn niet meer nagegaan wat de reden is geweest de LR in te schakelen.

wat, aldus *Amigoe*, zou hebben geleid tot betalingsproblemen bij de stichting. Volgens de verdediging betaalde de verdachte hier slechts schulden mee af.[533]

In juni 2010 besliste de rechter dat de algemeen directeur weer in dienst moest worden genomen; op dat moment was het rapport van Ernst & Young nog niet gereed en de rechter vond dat dit te lang duurde. Of de algemeen directeur weer in dienst is, is ons niet bekend, maar het contract met de financieel directeur werd in november 2010 door het GEA ontbonden. De rechter achtte bewezen dat deze directeur niet de juiste procedure had gevolgd bij het betaalbaar stellen van facturen en niet had gezorgd voor een sluitende administratie van reis-, verblijfs- en representatiekosten. Ook had hij in augustus 2009 'aan het Canadese loterijbedrijf CBN, dat de loterijdienst van Lotto faciliteert, een financiële contributie gevraagd voor de politieke campagne van een bestuurslid van Lotto Pa Deporte'. De rechter ontbond het contract niet vanwege de financiële onzorgvuldigheden maar vanwege het feit dat de geschorste directeur 'nauwe banden onderhield met het vorige bestuur daar hij geld had geworven voor de politieke campagne van één van haar leden', waardoor het nieuwe bestuur niet op hem zou kunnen vertrouwen.[534]

Het rapport van het accountantsbureau is in het bezit van het WODC. Het laat zien dat er onregelmatigheden plaats hadden in relatie tot de aspecten die de accountant onderzocht, waaronder geldleningen, inkopen goederen en diensten, donaties en uitkeringen, personeel, reis- en representatiekosten, financiële aansturing. De accountants merken op dat de volledigheid van het materiaal dat zij kregen niet is gegarandeerd; ook in verband met enkele andere beperkingen zijn de bevindingen mogelijk niet juist of onvolledig.[535] Het rapport bevat geen samenvatting en conclusies. Het gaat wel gedetailleerd in op een groot aantal transacties dat vragen oproept. We noemen enkele opvallende punten.

– De accountant stelde met betrekking tot de inkoop van goederen en diensten[536] dat de algemeen directeur in strijd heeft gehandeld met verschillende gedragscodes. Zo tekende het voormalige bestuur, waarvan de latere algemeen directeur toen voorzitter was en medetekende,[537] voor betaling van ruim Afl. 5 miljoen voor goederen en diensten van acht bedrijven van zijn broer. De broer was eigenaar of aandeelhouder van deze bedrijven, waaronder het dagblad *Solo di Pueblo*. De accountant kon niet vaststellen dat de algemeen directeur deze activiteiten meldde bij het bestuur; in dit geval kan sprake zijn van *conflict of interest* (belangenver-

533 *Amigoe*, 11 april 2010.
534 'Rechter ontbindt contract Ricky Croes bij Lotto', *Amigoe*, 3 november 2010.
535 Ernst & Young (2010, p. 11).
536 Ernst & Young (2010, p. 41).
537 We duiden hem steeds aan met de functie die hij van 1 april 2009 tot 4 januari 2010 vervulde, die van algemeen directeur.

strengeling) ook omdat de directeur zich niet terugtrok uit de besluitvorming over deze transacties.

– De algemeen directeur verrichtte vanaf 1 april 2009 31 ongeautoriseerde betalingen in de vorm van cheques en banktransfers, ging leningen aan namens de stichting die in strijd met de voorschriften niet schriftelijk waren bekrachtigd door de verantwoordelijke minister.
– De accountant stelde vast dat in oktober en november 2009, direct voordat de nieuwe minister het bestuur vroeg zijn functie ter beschikking te stellen, in totaal tien mensen in dienst werden genomen. Het betrof drie managementfuncties, vier staffuncties en drie parttime functies. Voor het merendeel van de functies bestond in oktober nog geen vacature.
  De administratie van reis- en verblijfkosten was onvolledig. De functiescheiding tussen aanvraag en goedkeuring was niet altijd aanwezig of toereikend.[538] Reis- en verblijfskosten werden vaak betaald uit de 'kleine kas', waaruit ook diverse andere betalingen werden verricht. Bij deze betalingen bleek de functiescheiding tussen aanvraag en goedkeuring 'niet altijd aanwezig en/of ontoereikend'.[539]
– Daarnaast betaalde de voormalige directie op grote schaal bedragen uit de 'kleine kas', wat mede leidde tot liquiditeitsproblemen bij de FLPD. In 2008 werd voor Afl. 800.000 en in 2009 voor bijna Afl. 600.000 betaald uit de kleine kas, die volgens de interne auditor niet meer dan enkele duizenden diende te bevatten.[540] Van diverse betalingen uit de kleine kas kon Ernst & Young het zakelijk karakter niet vaststellen. De financiële positie van de stichting ging in deze jaren sterk achteruit.

De Lotto-zaak had indirect connecties met het landsbestuur van destijds. De verdachten kwamen in de Raad van Bestuur tijdens het bewind van de MEP; afgaande op het accountantsrapport ontstond het beeld dat zij via de broer van de algemeen directeur mogelijk zouden zijn betrokken bij het bevoordelen van een krant en een radiostation die als spreekbuis voor de MEP golden.[541] Bij deze broer en eigenaar zou in het voorjaar van 2011 huiszoeking zijn verricht.[542] Ook zou sprake zijn geweest van fondsenwerving door de financieel directeur bij een buitenlands bedrijf dat zakelijke banden onder-

538 Ernst & Young (2010, p. 66).
539 Ernst & Young (2010, p. 65).
540 Ernst & Young (2010, p. 72).
541 De *Comission Bon Boluntad*, die toezag op het verloop van de verkiezingen, verlangde een justitieel onderzoek naar de eigenaar van de *Solo*, Edmond Croes, wegens wat de commissie beschouwde als opruiende uitlatingen. Op zijn radiozender Radio Top FM 95.1 was opgeroepen tot deelname aan een illegale MEP-parade, waarna de politie moest ingrijpen om te verhinderen dat er een vechtpartij ontstond met deelnemers aan een legale parade. Croes zou daarop in de *Solo* hebben geschreven dat het OM 'niet de fout moet begaan, om te trachten de stem van het volk tot zwijgen te brengen' en 'degene die één van onze mensen aanhoudt vanwege de campagne, zal verantwoordelijk zijn voor de opstand van het volk. De MEP is in opstand gekomen in 1977 en is bereid in 2009 wederom in opstand te komen.' De voorzitter van de commissie meende dat deze uitlating de gronden van de democratische rechtsstaat aantastte, aldus *RNW*. Het OM gaf geen commentaar op het bericht ('MEP-krant bedreigt Arubaans OM', *RNW*, 17 september 2009; 'OM in gesprek met Edmond Croes', *Amigoe*, 18 september 2009).
542 Een respondent uit de omgeving van de regering.

hield met de stichting ten behoeve van de campagne van een politicus. Voor welke politicus dat was, werd niet duidelijk uit het rapport.

7.5.4 Conclusies overige zaken

De drie 'overige' zaken betroffen gevallen van corruptie en documentfraude (rijbewijzen), verduistering en fraude (Landslaboratorium) en verdenkingen van verduistering en fraude (Lotto). In alle gevallen is sprake van falende interne controle. Aan de Landslaboratoriumzaak valt op dat de strafbare feiten jarenlang konden doorgaan.
In hoeverre de vier 'overige zaken' representatief zijn voor een bepaalde problematiek is moeilijk te zeggen, maar sommige aspecten die hier naar voren komen, zijn niet uniek voor deze onderzoeken. Zo signaleerde de CAD bij het laboratorium reeds voor de zaak aan het rollen kwam 'functievermenging.' Dit houdt in dat een persoon zowel uitvoerende als controlerende taken in zich verenigt – men moet zichzelf controleren. Degene die een bestelling plaatst is dan bijvoorbeeld ook degene die de factuur van de crediteur controleert en moet goedkeuren. Van functievermenging was ook sprake in de Lotto-zaak, waar de directeur en de financieel directeur aanvragen voor betalingen aan zichzelf en elkaar accordeerden. In de Landslaboratoriumzaak constateerde de CAD functiemenging bij het beheer van de kleine kas. In de rijbewijzenzaak was formeel wel een scheiding aangebracht tussen verschillende handelingen, maar konden medewerkers met gebruik van elkaars wachtwoord een aanvraag zowel in ontvangst nemen als goedkeuren.
Tussen de zaken bestaan dus overeenkomsten, maar hoe vaak komt functiemenging voor? Na een zoektocht in de 199 studies van de CAD in ons bezit,[543] blijkt dat de CAD functiemenging constateert bij meerdere diensten. In achttien rapporten signaleerde de CAD 'vermenging' of onvoldoende 'scheiding' van functies, in vijf rapporten ging het daarbij om het beheer van de kleine of ook de centrale kas. In twintig rapporten constateerde de CAD ontoereikendheden in het beheer van of de controle op de kleine kas (waarvan het in twee gevallen om functievermenging ging). Dit wil niet zeggen dat in deze gevallen bestedingspatronen optraden zoals bij het onderzoek naar de Lotto werden vastgesteld, maar de CAD constateerde wel kwetsbaarheden. Falende functiescheiding doordat medewerkers elkaars wachtwoord hadden, signaleerde de CAD in 2004 ook bij de Belastingdienst.[544] Functiemenging is een bekende zonde tegen de deugdelijkheid van procedureel-organisatorische voorzieningen. Een respondent van een waarborginstitutie meende dat wanneer de CAD het verschijnsel signaleert, bij de verantwoordelijken duidelijk zou moe-

543 Van de 199 rapporten die wij van de CAD hadden bundelden wij de conclusies in een werkdocument in Word. Binnen dit document zochten wij, wat dit onderdeel betreft, op de termen 'vermenging', 'scheiding' en 'kleine kas.' Het kan dus zijn dat er, wanneer andere termen zijn gebruikt, gevallen gemist worden. Aangezien de CAD tamelijk consequent is in zijn woordkeuze, verwachten wij niet dat een grondiger zoektocht sterk afwijkende cijfers op zou leveren.
544 CAD (2004, p.19).

ten zijn dat er een serieus probleem is waar iets aan gedaan moet worden. Maar dat gebeurt dan niet.

7.6 Concluderend

In het voorgaande gingen wij na of de berichten over vermeende gevallen van corruptie of belangenverstrengeling in het recente verleden op structureel of incidenteel feilen wijzen in het bestuur van Aruba. Dat was ook de vraag die in dit hoofdstuk centraal stond. Alhoewel wij op grond van de beschikbare informatie in afzonderlijke zaken vaak geen oordeel konden geven over het waarheidsgehalte van de verschillende kwesties, bleek tegelijkertijd dat het soort problemen door de jaren heen vrij constant was en dat dit samenhing met het voortduren van de gelegenheid voor het verlenen van bepaalde voorkeursbehandelingen. Het op orde brengen van de procedureel-organisatorische voorzieningen zou gelegenheid in kunnen dammen. Gelegenheid deed zich voor waar functionarissen beschikten over discretionaire ruimte bij de allocatie van economische baten. Dit bleek het geval te zijn waar:

– Criteria voor afwijken van de aanbestedingsregels onvoldoende precies waren en geen procedure voor onderhands aanbesteden bestond

Schending van de aanbestedingsregels, zo niet naar de letter dan toch naar de geest, was dan ook een constante. Dat bleek uit diverse studies van de ARA en de CAD. Aanvankelijk leken in de regeerperiode van de MEP vaker MB's opgesteld om afwijkingen te rechtvaardigen, maar in 2008 bleek deze discipline weer te zijn verdwenen. Bovendien bleef de motivering in die beschikkingen naar het oordeel van de ARA meestal zeer summier. We kunnen vaststellen dat sinds de totstandkoming van de Comptabiliteitsverordening 1989 en in ieder geval tot en met 2008 het schenden van de aanbestedingsregels veelvuldig plaatsvond.

– Hardheidsclausules bij de vergunningverlening onvoldoende precies waren en wachtlijsten van jaren die afwijkingen leken te rechtvaardigen

Wat betreft de verlening van vergunningen was een deel van de gegevens redelijk gedateerd. We zagen wel dat – nog in 2009 – een minister van de MEP stemmen probeerde te winnen door vergunningen openbaar personenvervoer uit te delen. De uitgifte van terreinen in erfpacht kampte met een achterstand van decennia. De AVP-regering stelde bezig te zijn de achterstand weg te werken. De MEP-regering leek opnieuw in het verkiezingsjaar 2009, bij terreinuitgifte burgers te hebben bevoordeeld teneinde stemmen te werven.

– Functiemenging optreedt

In enkele strafrechtelijke onderzoeken creëerde functievermenging gelegenheid voor fraude, valsheid in geschrifte en verduistering van publieke fondsen. De CAD signaleerde functiemenging bij diverse diensten, met name ook bij het beheer van de kleine kas. Of het misbruik structureel was, konden we hier niet vaststellen.

Binnen de kaders van het personeelsbeleid kwam het op non-actief stellen van ambtenaren veelvuldig voor, hetgeen uit politieke motieven leek voort te komen. Instanties als de ARA en de CAD wezen al twee decennia op het politiek gemotiveerde karakter van veel beslissingen in de personele sfeer; ook de SER wees enkele malen op dit verschijnsel en vele respondenten gaven er voorbeelden van. Het lijkt ten dele een zichzelf in stand houdend proces te zijn: partij A benoemt ambtenaren die door de volgende regering, van partij B, niet worden vertrouwd. De AVP-regering zou hiermee hebben willen breken. Niettemin wordt melding gemaakt van vertrouwensproblemen tussen sommige bewindslieden en leden van hun staf die voor oktober 2009 waren aangesteld. Dit heeft ertoe geleid dat hoofden van dienst op non-actief werden gesteld of dat managementteams werden aangesteld.

Om gelegenheid te laten ontstaan voor vormen van begunstiging was niet alleen discretionaire ruimte en allocatiebevoegdheid nodig, maar ook afwezigheid van adequate controle en toezicht. Adequate controle en toezicht werkt in beginsel reactief – het legt feilen bloot nadat het zich heeft voorgedaan. Indien op controle een sanctie volgt, of een aanpassing van regels die op de bevindingen is toegesneden, kan er ook een preventieve werking van uitgaan. In hoofdstuk 6 bleek dat toezicht van de kant van waarborginstituties aanwezig was. De waarborginstituties benoemden structurele zwakheden in de procedureel-organisatorische voorzieningen. De uitvoerende en wetgevende macht deden echter weinig tot niets met deze bevindingen, waardoor structurele zwakheden bleven voortbestaan. Per saldo bleef het daarmee bij een door waarborginstituties gedane vaststelling van gebreken zonder follow-up, waarmee de daadwerkelijke invloed van het toezicht door de jaren zeer beperkt was.

8 De vreemdelingenketen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij *onderzoeksvraag 6:* hoe functioneert de vreemdelingenketen in vergelijking met de situatie in het verleden? Het functioneren van de vreemdelingenketen was een van de punten van zorg in de brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 25 mei 2009.[545] In de jaren daarvoor had geregeld overleg plaatsgevonden tussen Aruba en Nederland over problemen in deze keten en waren diverse voornemens tot verbetering uitgesproken. Voor Nederland is het vreemdelingenbeleid van Aruba van bijzonder belang omdat immigranten in Aruba na verloop van tijd in beginsel genaturaliseerd worden en dus Nederlander kunnen worden.

Naar aanleiding van berichten dat de vreemdelingenketen in Aruba niet goed functioneerde, intensiveerden Nederland en Aruba de samenwerking op dit terrein, wat in 2006 resulteerde in een 'Protocol inzake versterkte samenwerking van Aruba en Nederland ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen van Aruba'.[546] In januari 2007 werd afgesproken het protocol te verlengen tot 1 juli 2007. Vervolgens verscheen in april 2007 een rapport van een gemengd Arubaans-Nederlandse evaluatiecommissie, met diverse aanbevelingen voor verbeteringen van het functioneren van de keten.[547] In een *Memorandum of Understanding (MoU)* getekend op 10 juli 2007, werd een aantal afspraken tussen Aruba en Nederland vastgelegd.[548] Zo zouden een Arubaanse ketenmanager en een Nederlandse procesmanager worden aangesteld, diende er één ICT-systeem te komen voor de hele vreemdelingenketen en zou er een Plan van Aanpak worden gemaakt. Het Plan van Aanpak Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (BSB) Aruba verscheen op 16 juni 2008. Daarin werd onder andere aanbevolen zorg te dragen voor een betrouwbare basisadministratie en voor een cultuurverandering, onder meer door een transparante werkwijze en door het structureel aanbieden van opleidingen.[549] In 2007 verscheen een rapport van de Algemene Rekenkamer van Aruba over de verstrekking van verblijfsvergunningen.[550]

Het Protocol was de aanzet tot nog weer enkele andere onderzoeken en plannen van aanpak (door PriceWaterhouseCoopers, PWC) met betrekking tot het functioneren van de keten en onderdelen daarvan.[551] Daaronder het Plan van aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba uit 2009, waarin is aangegeven dat de Arubaanse overheid 'bedrijfsmatiger' moet gaan werken: efficiënt,

545 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2008-2009, 31 568, nr. 38.

546 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 IV nr.1. Dit protocol is verlengd tot 1 juli 2007 en daarna opgevolgd door een Memorandum of Understanding inzake de versterkte samenwerking van Aruba en Nederland ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen, getekend op 10 juli 2007.

547 Zo werd onder andere aanbevolen te komen tot een kaderwet vreemdelingen, een geautomatiseerd systeem waarmee de gehele keten kan werken, vereenvoudiging van het uitvoeringsproces en kortere behandelingstijd van aanvragen voor een verblijfsvergunning. (Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba, 2007).

548 Deze waren mede gebaseerd op een in 2006 door PricewaterhouseCoopers uitgevoerde *quick scan* naar de kwaliteit van de Arubaanse bevolkingsadministratie. PwC (2006).

549 *Plan van aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba* (2009).

550 ARA (2007). Het rapport maakte deel uit van een breder onderzoek naar vergunningverstrekking dat was gericht op het inventariseren en evalueren van de waarborgen voor het rechtmatig en integer handelen bij de verlening van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden (2007, p. 6).

551 PwC (2008a, 2008b, 2008c).

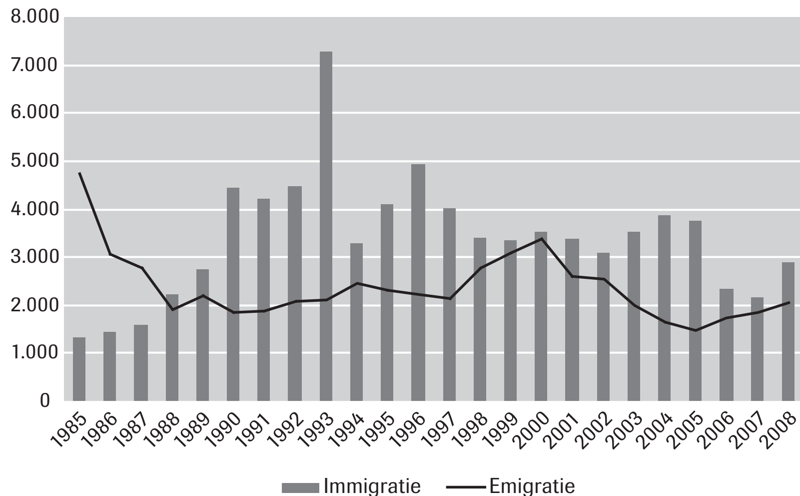
effectief en klantvriendelijk. Uitvoering en beleid moesten gescheiden worden, aanbevelingen uit quick scans van Censo en Dimas moesten worden uitgevoerd. Als risico's werden onder andere genoemd: gebrek aan bereidwilligheid tot samenwerking, mogelijke invloed van besluiten van betrokken ministers, onverwacht personeelsverloop, gebrek aan financiën en materialen en niet tijdig leveren of installeren van automatiseringssystemen.
Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag maken wij onder andere gebruik van bovengenoemde stukken. In paragraaf 8.1 behandelen we de migratie naar en van Aruba. De actoren in de vreemdelingenketen worden toegelicht in paragraaf 8.2. De verlening van verblijfsvergunningen is onderwerp van paragraaf 8.3. In de paragrafen 8.4 en 8.5 komen achtereenvolgens toezicht en handhaving in relatie tot vreemdelingen en de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen beslissingen met betrekking tot verblijf aan bod. Naturalisatie en de uitgifte van paspoorten zijn aan de orde in paragraaf 8.6, waarbij we ook ingaan op het bevolkingsadministratiesysteem. De diverse diensten in de vreemdelingenketen zijn voor een aantal zaken op elkaar aangewezen, wat vraagt om samenwerking. Ook daar besteden we aandacht aan (paragraaf 8.7) om voorts in te gaan op integriteitskwesties die in de vreemdelingenketen hebben gespeeld en de maatregelen die zijn getroffen om kwetsbaarheden te beperken (paragraaf 8.8). Het hoofdstuk wordt besloten met een terugkoppeling naar de onderzoeksvraag.[552]

8.1 Migratie naar en van Aruba

De immigratie naar Aruba is door de jaren heen beïnvloed door wisselingen in het aanbod van werk, onder andere als gevolg van de komst en later de sluiting van de Lago olieraffinaderij en de opkomst van de toeristensector. De immigratie had gevolgen voor de bevolkingsgroei en -samenstelling. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 verliep de bevolkingsgroei van Aruba schoksgewijs. De bevolking groeide vanaf de jaren twintig sterk na de komst van de olieraffinaderij. In de eerste helft van de jaren tachtig en tot 1988 daalde de bevolking, vooral door een omvangrijke emigratie. Vanaf 1988 begon de immigratie echter sterk toe te nemen en ontstond een aanhoudend migratieoverschot, zoals figuur 8 laat zien.

552 Waar we in dit hoofdstuk opvattingen van respondenten weergeven, zijn het respondenten uit de vreemdelingenketen, tenzij anders vermeld.

Figuur 8 Immigratie en emigratie, in aantal personen, 1985-2008



Bron: CBS Aruba (2009, p. 9)

Tot eind jaren negentig kende Aruba een sterke netto instroom van migranten. Tussen 1988 en 2006 nam de bevolking van Aruba toe met gemiddeld 3% per jaar, van ruim 60.000 naar 102.000 inwoners.[553] In het nieuwe millennium en in het bijzonder na 2005 zwakte de immigratie af; in 2007-2008 bedroeg de jaarlijkse bevolkingsgroei nog 'slechts' 1%.

Resultaat van de migratiebewegingen was dat in 2007 34% van de Arubaanse bevolking niet in Aruba was geboren.[554] De populatie immigranten was in 2007 voor 28% afkomstig uit Colombia, 14% uit Nederland, 13% uit de Dominicaanse Republiek en 11% uit Venezuela.[555] Een kwart tot een derde van de immigranten bestond uit Arubanen die terugkeerden naar Aruba.[556] Schattingen van het aantal illegale migranten in Aruba lopen uiteen van 4.000 tot 20.000.[557]

Om de schaal van de instroom enigszins in perspectief te plaatsen: een immigratie die resulteert in een bevolking die voor ruim 30% uit immigranten bestaat, zou in Nederland hebben betekend dat het binnen enkele decennia een slordige vijf miljoen vreemdelingen opnam. In sommige jaren arriveerden ongeveer 4.000 immigranten in Aruba, wat neerkwam op ongeveer 2,5% van de bevolking. Naar Nederlandse verhoudingen zou dat, bij een bevolking van ongeveer 16 miljoen, neerkomen op 400.000 personen op jaarbasis. Dat is drie tot viermaal zoveel als de feitelijke immigratie in Nederland.[558] De

553 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 8).
554 CBS Aruba (2008b).
555 DIP (2009, p. A-2) in de Toelichting ROP Aruba.
556 CBS Aruba (2008b); het ging in de jaren na 2000 om ongeveer 900 tot 1200 personen.
557 OM Aruba (2007, p. 42) verwijzend naar cijfers van IASA en OM.
558 De feitelijke immigratie in Nederland fluctueerde in de periode 1995-2009 tussen de 92.000 en 146.000 (ongecorrigeerd voor administratieve afvoeringen van enkele tienduizenden per jaar; CBS Statline).

forse migratie naar Aruba stelde hoge eisen aan de verwerkingscapaciteit van de betrokken diensten. De kwetsbaarheden in de vreemdelingenketen in Aruba die in dit hoofdstuk aan bod komen, kunnen dan ook niet los gezien worden van de omvang van de vreemdelingenstroom die Aruba te verwerken kreeg. Overigens heeft geen van de respondenten een direct verband gelegd tussen de omvang van die toestroom en problemen in de keten. Wel maakten sommigen melding van personeelstekorten bij enkele diensten.
Na verloop van vijf jaar onafgebroken verblijf komt voor (arbeids)immigranten in principe ook de mogelijkheid van naturalisatie in zicht. Hoewel dit in eerste instantie vooral een kwestie is die Aruba betreft, ontstaat met het verwerven van het Nederlanderschap de mogelijkheid zich in andere delen van het Koninkrijk te vestigen.[559] Dit is één van de redenen waarom Nederland zich intensief betrokken voelde bij het Arubaanse immigratie- en toelatingsbeleid.[560]
In de afgelopen jaren zijn er verschillende wijzigingen en aanpassingen geweest in de organisaties die zich bezighouden met het vreemdelingenbeleid. Daarnaast zijn vreemdelingenwetgeving[561] en -beleid meerdere malen aangepast. Verschillende van deze aanpassingen hielden verband met de gesignaleerde veranderingen in de economische bedrijvigheid in Aruba, een veranderende houding ten opzichte van immigratie[562] door opeenvolgende regeringen en bemoeienis van Nederland met het vreemdelingenbeleid.

8.2 Actoren in de vreemdelingenketen

In het navolgende behandelen we kort de actoren binnen de vreemdelingenketen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

DIMAS
De organisatie die de aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Aruba willen verblijven, is het afgelopen decennium enkele keren veranderd van naam en van plaats binnen de overheid. Tot 2002 beoordeelde de Directie Openbare Orde en Veiligheid (DOOV) de aanvragen. Van 2002 tot 2006 was

559 De kans zou bestaan dat uit de 'omvangrijke groep vreemdelingen' ten gevolge van naturalisatie een significante instroom niet-Nederlandse sprekende landgenoten naar Nederland zou komen. Daarmee was een actieve bijdrage van Nederland aan het Arubaanse vreemdelingen- en immigratiebeleid ook in het belang van Nederland (Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba, 2007, p. 4).
560 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 4). Zie ook: Brief aan de Tweede Kamer van 18 april 2006 over een bezoek aan Aruba inzake de verbetering van de vreemdelingenketen, van de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Aanleiding voor het bezoek was de wens om de afhandeling van visa, naturalisatieverzoeken en verblijfsvergunningen te stroomlijnen. 'Vanwege de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor het Nederlanderschap, de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse betrekkingen tezamen met de betrokkenheid bij de afgifte van visa (en hierbij tevens de onmiskenbare relatie met terrorismebestrijding)' zo schreef men, hechtte men groot belang aan een goed functionerende vreemdelingenketen in het gehele Koninkrijk (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 IV, nr. 40).
561 De Landsverordening Toelating, Uitzetting en Verwijdering (LTUV), de Arubaanse vreemdelingenwetgeving, regelt onder meer de toelating en de uitzetting en verwijdering van vreemdelingen.
562 Deels voortvloeiend uit gewijzigde economische omstandigheden.

deze taak in handen van de Directie Immigratie en Naturalisatie Aruba (DINA).[563] Per 1 juli 2006 werd de huidige organisatie opgericht, het *Departemento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero* (DIMAS). Tot 2005 behoorde vreemdelingenzaken tot de portefeuille van de Minister van Justitie. In een vergadering van december 2005 besloot de ministerraad deze verantwoordelijkheid over te dragen aan het ministerie van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve Zaken.[564] Bij ministeriële beschikking van 18 januari 2006 werd de bevoegdheid om verblijfsvergunningen af te geven, gemandateerd aan DIMAS. DIMAS heeft als hoofddoelstelling 'het uitvoeren van taken op het terrein van vreemdelingen waarbij wordt toegezien op een betere integratie, een restrictief toelatingsbeleid, het naleven van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTUV), een effectief terugkeerbeleid, een integraal asiel-, migratie- en vreemdelingenbeleid en de aanpak van illegaliteit'.[565]

DAO
Bij de verlening van verblijfsvergunningen die gekoppeld zijn aan werkvergunningen, is de Directie Arbeid en Onderzoek (DAO)[566] bevoegd DIMAS te adviseren over arbeidsmarktaspecten die voor de toekenning of afwijzing van de vergunningen van belang zijn. DAO ressorteert onder het ministerie van Toerisme, Transport en Arbeid. De doelstellingen van DAO zijn het bevorderen van een evenwichtige arbeidsmarkt door werkgelegenheid voor de eigen lokale bevolking te stimuleren en vraag en aanbod te matchen.[567]

Censo
Het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (Censo) beheert de bevolkingsadministratie van Aruba. Censo 'houdt zich bezig met (…) verstrekken van reisdocumenten, uittreksels en andere verklaringen die van belang zijn voor (verblijf van, toezicht op en rechten van) vreemdelingen.'[568] Censo maakt gebruik van het registratiesysteem PIVANOBO.

KABGA
De Gouverneur van Aruba is de bevoegde autoriteit voor de uitgifte van paspoorten. Deze bevoegdheid was, voor zover het ingezetenen van Aruba betreft, voorheen volledig gemandateerd aan het hoofd Censo. Per september 2009 is hier verandering in gekomen. Op de reden daarvoor gaan we later in dit hoofdstuk in. Naturalisatieverzoeken dienen bij het Kabinet van de Gouverneur van Aruba (KABGA) te worden ingediend.[569] De IND beslist ver-

563 De dienst was namens de Minister van Justitie belast met de afgifte van verblijfsvergunningen.
564 Sinds 2001, het aantreden van de regering Oduber III, werden verblijfsvergunningen door de Minister van Justitie verleend (ARA, 2007, p. 13). Op de reden voor de wijziging gaan wij nog in.
565 www.dimasaruba.com.
566 Tot 2003 Directie Arbeid (DA) geheten.
567 www.dimasaruba.com.
568 Plan van Aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba (2009, p. 9).
569 Dat geldt ook voor opties.

volgens daarover, mede op basis van het inburgeringsniveau, informatie van het OM over eventuele antecedenten en informatie van DIMAS over de verblijfsperiode van de verzoeker. Het inburgeringsniveau werd voorheen door DINA beoordeeld. Tegenwoordig vindt er een naturalisatietoets plaats door het examenbureau AUA (binnen de Directie Onderwijs).[570]

IASA en GNC

Het *Instituto di Alarma y Seguridad Aruba* (IASA), opgericht in 2006,[571] voert onder meer controles uit op (illegale) vreemdelingen en bedrijven die illegale werknemers in dienst hebben en houdt toezicht bij de grens, ook op de luchthaven.[572] Voor de oprichting van IASA was het vreemdelingentoezicht ondergebracht bij het Korps Politie Aruba (KPA). Bij uitzetting en verwijdering werkt de afdeling grenscontrole van IASA samen met het KPA. De op 1 maart 2002 opgerichte *Guarda Nos Costa* (GNC) ressorteert onder IASA. De GNC heeft als specifieke taakstelling het stoppen van illegale activiteiten die plaatsvinden aan de kust van Aruba, waaronder het binnenkomen van illegale personen.

KWCARIB

De Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied (KWCARIB) heeft in Aruba een steunpunt, dat als één van haar taken de opsporing van illegale immigratie heeft. De Kustwacht valt, als Koninkrijksorganisatie, direct onder de verantwoordelijkheid van de Rijksministerraad van het Koninkrijk. Tot '10-10-10' heette KWACARIB 'Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba' (KW NA & A).

Bezwaaradviescommissie LAR

Indien een vreemdeling het niet eens is met een beslissing op zijn of haar aanvraag voor een vergunning, of geconfronteerd wordt met een bevelschrift uitzetting of verwijdering, kan deze in bezwaar gaan bij de Bezwaaradviescommissie Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) en zo nodig de procedure voortzetten bij de bestuursrechter voor vreemdelingenzaken.

Ketenmanager en procesmanager

In overeenstemming met het *MoU* van 10 juli 2007 betreffende de versterkte samenwerking van Aruba en Nederland ter verbetering van het functioneren van de vreemdelingenketen Aruba, stelde Aruba een ketenmanager aan; deze kreeg een Nederlandse procesmanager als counterpart. De aanstelling van de procesmanager is per augustus 2010 afgelopen, de ketenmanager functioneert tot op heden nog als zodanig. Deze functionarissen dienden onder meer een plan van aanpak op te stellen voor het realiseren van de afspraken

570 Plan van Aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba (2009, p. 9).
571 Landsbesluit van 30 oktober 2006, nr 1.
572 Jaarverslag IASA (IASA 2007, p. 1).

die in het *MoU* waren benoemd. Beide functionarissen vielen onder het ministerie van Algemene Zaken en namen een onafhankelijke positie in, los van de andere instellingen binnen de keten.[573]

Overige actoren
Ook andere diensten spelen een rol. Zo beoordeelt de Directie Economische Zaken Handel en Industrie (DEZHI) aanvragen voor vestigingsvergunningen voor buitenlandse bedrijven, de Directie Buitenlandse Betrekkingen (DBB) ziet toe op naleving van internationale verplichtingen en adviseert in visa- en asielbeleid. De Dienst Informatisering Aruba (DIA) heeft als taak bij te dragen aan implementatie van informatisering. Het OM Aruba is onder andere belast met besluitvorming over uitzetting van vreemdelingen. Het Korps Politie Aruba (KPA) is belast met de (strafrechtelijke) handhaving van de openbare orde en bescherming van personen, en dus ook vreemdelingen. De Veiligheidsdienst Aruba (VDA) is verantwoordelijk voor het handhaven van de nationale veiligheid en onderzoekt in die hoedanigheid ook de mogelijke veiligheidsaspecten van immigratie.
Tot slot zijn er ook particulieren actief in de vreemdelingenketen. Immigranten, die vaak geen Papiaments of Nederlands maar Spaans spreken, en ook bedrijven, maken bij het aanvragen van vergunningen wel gebruik van zogenoemde *bemiddelaars*. Deze tussenpersonen zijn behulpzaam bij het vervullen van de benodigde formaliteiten.

8.3 De verlening van vergunningen

We bespreken hieronder het proces van vergunningverlening. Daarbij staan wij onder andere stil bij de knelpunten die in onderzoeken naar de vreemdelingenketen en in interviews naar voren kwamen: lange doorlooptijden, registratieproblemen, problemen met de geautomatiseerde systemen en de afstemming tussen DIMAS en DAO.

8.3.1 Regelgeving

De Arubaanse vreemdelingenwetgeving, de Landsverordening Toelating, Uitzetting en Verwijdering (LTUV)[574] bepaalt dat een vergunning tot tijdelijk verblijf wordt verleend door of namens de minister belast met vreemdelingenzaken voor de duur van ten hoogste een jaar (art. 7 lid 1 LTUV). Voor personen in loondienst bedraagt deze periode ten hoogste drie jaar, waarbij de vergunning wel jaarlijks verlengd moet worden. In bijzondere gevallen kan deze periode van drie jaar op verzoek van de werkgever met een jaar worden ver-

573 Plan van Aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba (2009, p. 5, 9).
574 Waar wij refereren aan de LTUV wordt de LTUV 2008 bedoeld. Aanpassingen aan de LTUV zijn in voorbereiding.

lengd. Deze bepaling dateert van 29 juni 2006,[575] waarmee een al in 2002 onder de regering Oduber III gepubliceerde wijziging van het vreemdelingenbeleid wettelijk is vastgelegd.[576] Die wijziging bestond uit de introductie van het zogenaamde Swiss Model, dat erop neerkwam dat vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvroegen Aruba na verloop van drie jaren weer dienden te verlaten. Na ommekomst van drie jaar kon dan opnieuw voor de duur van maximaal drie jaar een verblijfsvergunning worden aangevraagd. Het maximum van drie jaar strekte er volgens de Memorie van Toelichting op de LTUV toe om het aantal naturalisaties te beperken en de toetreding tot de arbeidsmarkt te reguleren.[577]
Sinds medio 2005 werd het Swiss Model-beleid op een beperkt aantal beroepsgroepen niet toegepast[578] en in 2010 is onder de regering Eman de toepassing ervan teruggedraaid.[579] Feitelijk is daarmee het driejaarmaximum losgelaten. Aanvragen worden beoordeeld volgens het nieuwe beleid, dat tot op heden nog niet in wetgeving is vastgelegd.
Na een periode van ten minste tien jaar onafgebroken legaal verblijf, kan een permanente vergunning voor verblijf worden verleend (art. 7a LTUV).
Op 27 januari 2010 stelde de Minister van Integratie Infrastructuur en Milieu een commissie in die diende te adviseren over onder meer de toelating van illegale vreemdelingen die in Aruba verbleven. In een door de ministerraad goedgekeurde notitie Speciale Regeling Vreemdelingen / Lopende Zaken en Beroepszaken werd voorgesteld dat – onder een aantal voorwaarden – een vreemdeling een verblijfsvergunning kon verkrijgen indien deze:

4 minimaal tien jaar aantoonbaar in Aruba heeft verbleven en
5 in deze tien jaar minimaal drie jaar een verblijfsvergunning heeft bezeten. Illegaal verblijf wordt hierbij niet tegengeworpen.

Bij een besluit van de ministerraad van 21 mei 2010 zijn deze voorwaarden versoepeld:

6 minimaal vijf jaar aantoonbaar in Aruba verblijven en
7 in deze vijf jaar een verblijfsvergunning hebben bezeten of kunnen aantonen dat betrokkene in die periode een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft ingediend bij de bevoegde autoriteiten in Aruba. Illegaal verblijf wordt hierbij niet tegengeworpen.

575 AB 2006 nr. 30.
576 Tot 2002 gold op Aruba geen maximum verblijfsduur.
577 'Vooropgesteld zij dat de regering zich bewust is van het feit dat Aruba nog vele jaren vreemde werknemers nodig heeft om alle hier aanwezige arbeidsplaatsen te kunnen vervullen, maar de regering wenst meer greep te krijgen op degenen die zich uit dien hoofde in Aruba bevinden. De regering heeft geconstateerd dat er een niet onaanzienlijke groep vreemdelingen is, die hier werkt, en die, zodra de periode die genoemd wordt in de Rijkswet op het Nederlanderschap – te weten vijf jaar – is verstreken een aanvrage tot naturalisatie doen. (…) De regering acht deze tendens, in het licht van de wenselijkheid van het behoud van de unieke identiteit van de Arubaanse bevolking, geen goede ontwikkeling. (...) de regering (acht) het wenselijk het aantal personen dat naturalisatie kan aanvragen, ook in absolute zin te beperken.'
578 Volgens respondenten gold dat bijvoorbeeld voor inwonende dienstbodes, huisknechten, hoger kader personeel in het hotelwezen en functies in het ziekenhuis.
579 Volgens het Regeerprogramma 2009-2013 hebben de als het Swiss model bekend staande wijzigingen 'veel verwarring en onnodige spanningen gebracht' (AVP, 2009, p. 57).

8.3.2 Doorlooptijden

Volgens de LTUV (art. 7 lid 10) dient op een verzoek tot verlening van een verblijfsvergunning binnen twaalf weken te worden beslist, een termijn die in bijzondere gevallen met ten hoogste twaalf weken kan worden verlengd. De ARA wees er, in zijn rapport uit 2007 over de verlening van verblijfs- en werkvergunningen in de periode 1999 tot februari 2006, op dat deze behandeltermijn van aanvragen in het verleden zelden werd gehaald.[580] Ook meerdere respondenten[581] stelden dat de afhandeling van vergunningaanvragen niet goed verliep. Dat was reeds in 2002 een aanleiding om deze taak van DOOV naar DINA over te hevelen en in 2006 om DINA te vervangen door DIMAS. Gebrek aan voldoende en gekwalificeerd personeel was mede debet aan de lange behandeltermijnen.
Volgens de *Quikscan DIMAS* kampte DINA met enorme achterstanden in de afhandeling van aanvragen.[582] Dit werkte door in het functioneren van DIMAS. Deze dienst werd geconfronteerd met grote achterstanden op verschillende terreinen. Zo was er een achterstand van 3.500 verzoeken tot naturalisatie, die overigens, met ondersteuning van medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), grotendeels werd weggewerkt. Volgens een respondent uit de vreemdelingenketen zouden achterstanden ook weer zijn toegenomen. Twee andere respondenten gaven aan dat er sprake was van een tweede golf van zaken, namelijk van personen die in bezwaar gingen tegen beslissingen op naturalisatieverzoeken en die naderhand weer in beroep konden gaan.
Daarnaast erfde DIMAS een achterstand van 20.000 reguliere vergunningzaken van DINA. Naar schatting zou zo'n 60-70% van deze zaken bestaan uit incomplete documenten of zaken waarbij verschuldigde betalingen nog niet waren gedaan. DIMAS heeft vervolgens voorafgaande betaling geïntroduceerd.[583] Dit is conform de bedrijfsmatiger aanpak die het eerder genoemde Plan van aanpak van 2009 voorstaat.[584]
Ook ten aanzien van DIMAS bestonden klachten over doorlooptijden.[585] De Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen was van mening dat DIMAS veel had bereikt bij het wegwerken van achterstanden en de inrichting van werkprocessen, maar dat 'de afhandeling van aanvragen beduidend meer tijd (vergt) dan bij een goede stroomlijning van processen in de vreemdelingenketen nodig zou zijn'. Door de lange behandeltijd stond de dienst naar het oordeel van de commissie bloot aan grote maatschappelijke druk.[586] Volgens een respondent moesten mensen soms anderhalf jaar op een vergunning

580 ARA (2007, p. 15).
581 Vanuit de vreemdelingenketen en het hotelwezen.
582 PwC (2008b, p. 5).
583 Een uitzondering is de eerste aanvraag, dan wordt alleen het retributiegedeelte betaald. Bij het beoordelen van het dossier worden alsnog de waarborgsom en het legesgedeelte in rekening gebracht, gekoppeld aan een betalingstermijn van twee maanden. In geval van een afwijzing wordt er gerestitueerd.
584 Plan van Aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba (2009, p. 12).
585 PwC (2008b, p. 4).
586 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 17).

wachten; en het kwam volgens een andere respondent door de werkdruk bij DIMAS dan ook voor dat mensen hun vergunning nog niet hadden terwijl ze wel aan het werk moesten.[587]
Volgens DIMAS zou de behandeltermijn sinds 2006 zijn bekort en zou zo'n 80% van de aanvragen binnen de termijn van twaalf weken worden behandeld. Ook een andere respondent uit de vreemdelingenketen gaf aan dat de snelheid van behandeling van verblijfsvergunningen inmiddels (2010) echt was verbeterd. Wie bij DIMAS een aanvraag deed zou binnen zes weken een afwijzing of een vergunning hebben, terwijl dat voorheen maanden duurde. Voorwaarde is wel dat men met de juiste papieren bij de dienst komt. Of dit beeld ook spoort met de realiteit, is moeilijk te zeggen omdat DIMAS nog geen jaarverslagen heeft gemaakt met relevante cijfers. Volgens respondenten van DIMAS zouden door onbetrouwbaarheid van de informatiesystemen en van de data-invoer in het verleden, nog geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn. Dit maakt een precieze beoordeling van de doorlooptijden moeilijk.[588]
Een respondent was van mening dat de periode van twaalf weken hoe dan ook te lang is en dat daarmee in feite de inefficiëntie van de Vreemdelingendienst was gecodificeerd. Volgens een respondent ligt er een wetsvoorstel bij de Minister van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve Zaken, waarin wordt voorgesteld om de termijnen voor behandeling van een eerste aanvraag terug te brengen van twaalf naar acht weken en van een vervolgaanvraag naar vier weken. Als dit wordt goedgekeurd zal het de werkdruk bij DIMAS vergroten, maar men heeft daar de hoop dat met het nieuw te installeren registratiesysteem SIRCOM sneller gewerkt kan worden. Per mei 2011 zou het ontwerp van de nieuwe LTUV ter behandeling liggen bij de Raad van Advies.[589]

8.3.3 ICT en registratie

De ARA was zeer kritisch over de archivering door de (toenmalige) immigratiedienst DINA en DAO. Het kwam veelvuldig voor dat documenten zoekraakten en de registratie was gebrekkig. Door de ARA bij DINA opgevraagde documenten bleken vaak niet traceerbaar.[590] Ook de vastlegging van uitgevoerde handelingen was gebrekkig, wat leidde tot onrechtmatige verlening van vergunningen. Daarnaast wees de ARA op het risico dat het door onjuiste

587 Beide respondenten zijn afkomstig uit de politiek.
588 Ook de *Quickscan DIMAS* (PwC, 2008b, p. 12) wijst erop dat – volgens de directie van de dienst – regelmatig binnen de termijn een aanvraag werd afgehandeld en dat het negatieve beeld (m.b.t. de doorlooptijd) nog sterk door het verleden is bepaald. Door gebrek aan managementinformatie, zo stelt het rapport, is echter niet duidelijk hoe lang de doorlooptijden zijn en wat de verhouding is tussen tijdig afgehandelde aanvragen en vergunningenaanvragen die langer dan twaalf weken duren.
589 'Nieuwe LTU bij Raad van Advies' *Amigoe*, 17 mei 2011.
590 Van een bepaalde type dossier bleken alle twaalf opgevraagde dossiers niet in het archief aanwezig. Ook de overige opgevraagde dossiers waren op één uitzondering na onvindbaar (ARA, 2007, p. 20).

vastlegging van gegevens kon voorkomen dat – ondanks de mogelijkheid van bezwaar en beroep – vergunningen ten onrechte werden afgewezen.[591]
De kwaliteit van het geautomatiseerde systeem van gegevensverwerking van DIMAS, NAVAS[592] staat al lang ter discussie en vervanging wordt dringend noodzakelijk geacht.[593] Volgens de CAD in 2007, PwC in 2008[594] en respondenten in 2010 is NAVAS sterk verouderd, slecht beveiligd en kwetsbaar. Het kent geen uitwijkmogelijkheden in geval van een calamiteit; de data in NAVAS zijn vervuild. De interne controle rondom de invoer in NAVAS werd niet toerijkend gevonden; er waren tekortkomingen op het gebied van functiescheiding.[595] Verder bevat NAVAS geen voorzieningen om te voorkomen dat er ongeautoriseerd mutaties in worden aangebracht.[596] Volgens een respondent van DIMAS bestaat wel de mogelijkheid van handmatige controle achteraf op de invoer.
Het is de bedoeling NAVAS te vervangen door het registratiesysteem SIRCOM.[597] Volgens het Verbeterplan Aanpak Vreemdelingenketen (2009) zou SIRCOM begin 2010 operationeel zijn, maar dat was nog niet het geval op het moment van schrijven (begin 2011). Er zijn vier offertes voor de implementatie van SIRCOM afgewezen en het plan was een nieuw offertetraject te starten. DIMAS zou wel servers hebben aangeschaft om te voorkomen dat NAVAS niet meer zou werken in het geval een oude server crasht.[598]
Een ander probleem in relatie tot ICT is dat DIMAS geen actueel overzicht heeft van de uitzettingsbevelen en daadwerkelijke uitzettingen, omdat IASA nog niet beschikt over een geautomatiseerd systeem waarin staandehoudingen, bevelen en uitvoering daarvan structureel worden geregistreerd.[599] Ook daardoor zou het zijn voorgekomen dat verblijfsvergunningen ten onrechte wel of niet zijn afgegeven.
Dat het allerminst denkbeeldig is dat gebrekkige registratie bij de respectievelijke immigratiediensen er de oorzaak van is geweest dat aan vreemdelingen ten onrechte een vergunning is onthouden moge blijken uit de rechterlijke uitspraak inzake naturalisaties (zie box 2).

591 ARA (2007, p. 20-31). De ARA noemt geen aantallen. Gezien de aard en opzet van de het onderzoek, schrijft de ARA, heeft men zich geen beeld gevormd van de omvang waarin deze problematiek zich voordoet (2007, p. 31).
592 NAVAS staat voor het Nieuw Arubaans Vreemdelingen Administratie Systeem. NAVAS werd in het verleden in Nederland door de vreemdelingendiensten gebruikt en is in aangepaste vorm op de Nederlandse Antillen en Aruba geïntroduceerd (Plan van Aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba, 2009).
593 PwC (2008b, p. 19).
594 PwC (2008b); CAD (2007, p. 47), d.d. 9 oktober.
595 CAD (2007.47), d.d. 9 oktober.
596 PwC (2008b, p. 19).
597 PwC (2008c, p. 9).
598 Aldus één van de respondenten (van buiten DIMAS).
599 Werkgroep IASA (2009, p. 10).

Box 2 Gevolgen van gebrekkige registratie en lange doorlooptijden

Naturalisatie is mogelijk na – in principe – vijf jaar toelating en verblijf in Aruba.[a] Die periode moet volledig gedekt zijn door een vergunning tot verblijf; er mogen geen zogeheten 'verblijfsgaten' in voorkomen. Hiervan kan sprake zijn als niet tijdig een aanvraag voor verlenging is gedaan en de nieuwe verleende vergunning niet aansluit op de voorgaande. Een dergelijk verblijfsgat leidt tot een onderbreking van de termijn, na de onderbreking begint de termijn opnieuw te lopen. Door gebrekkige administratie bij de respectievelijke immigratiediensten konden indieners van een naturalisatieverzoek niet altijd aantonen dat een aanvraag tijdig was ingediend. Dit leidde tot diverse beroepszaken waarin werd aangevoerd dat (vermeende) verblijfsgaten niet aan de vreemdeling te wijten waren.
Zo bleek, aldus een uitspraak van de rechtbank Den Haag,[b] dat 'de ingangsdatum van in Aruba verstrekte verblijfsvergunningen nergens is geregistreerd en dat er aanwijzingen bestaan dat de Arubaanse autoriteiten ook bij te laat ingediende aanvragen verblijfsvergunningen verstrekken met terugwerkende kracht vanaf de expiratiedatum van de vorige verblijfsvergunning'. Daarmee werd het ontstaan van verblijfsgaten voorkomen. In andere beroepszaken die in deze periode speelden bleek uit informatie van de Arubaanse minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve- en Vreemdelingenzaken dat op de vergunningen tot tijdelijk verblijf tot op dat moment geen datum van ingang werd vermeld, wat te maken had met softwarematige beperkingen van NAVAS.
Ter oplossing van dit probleem is een tijdelijke werkwijze overeengekomen. Vanaf 1 juni 2009 doet DIMAS ten aanzien van vreemdelingen die na 1 april 2003 in Aruba een verzoek om naturalisatie hebben ingediend en bij wie het geconstateerde verblijfsgat dateert van vóór 1 januari 2009, nader onderzoek naar de oorzaak van het verblijfsgat. Dit kan leiden tot één van de volgende conclusies:

1 het verblijfsgat is aantoonbaar te wijten aan de vreemdeling zelf en daarmee niet aanvaardbaar;
2 het verblijfsgat is aantoonbaar verklaarbaar door de manier van administratieve afwikkeling van overheidszijde en daarmee aanvaardbaar;
3 de oorzaak van het verblijfsgat is onbekend, maar door de vreemdeling is aannemelijk gemaakt dat hij of zij gedurende het gestelde verblijfsgat onafgebroken in de Nederlandse Antillen of Aruba heeft verbleven, en daardoor is het verblijfsgat aanvaardbaar.[c]

a Art. 7, eerste lid Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).
b JN BN4120, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 07/7130 RWNL, d.d.14 juli 2010.
c Volgens een respondent zou het oordeel van DIMAS gewoonlijk overgenomen worden en zou volgens deze dienst er meestal geen sprake zijn van een verschoonbaar verblijfsgat.

8.3.4 *Afhankelijkheden tussen DIMAS en DAO*

DIMAS is, net als zijn voorgangers, bij de behandeling van verblijfsvergunningen die gekoppeld zijn aan werkvergunningen, afhankelijk van DAO. DAO is in die gevallen namelijk bevoegd[600] om te adviseren over arbeidsmarktaspecten. Bij convenant[601] is bepaald dat een DAO-advies in deze gevallen noodzakelijk is en dat de Minister van Justitie bij een afwijzend advies een verblijfsvergunning (en de bijbehorende toestemming voor het verrichten van arbeid) weigert. Vertraging bij DAO in de afhandeling van adviesaanvragen werkte door in de doorlooptijden bij de afhandeling van vergunningaanvragen door DIMAS.
De termijn voor het uitbrengen van een DAO-advies is niet wettelijk geregeld, maar er zijn wel afspraken. Tot 2002 gold een afspraak tussen DOOV en DA dat DA een termijn van drie weken zou hanteren. In een convenant daterend van juni 2002 tussen de ministers van Justitie en van Arbeid, Cultuur en Sport werd dit vier weken.
Eind november 2000 bedroeg de werkvoorraad bij DAO ongeveer 4.300 aanvragen, achterstanden die eind 2005 waren weggewerkt.[602] Overigens werd er in de praktijk volgens het onderzoek van de ARA van 2007 vaak geen DAO-advies gevraagd, of werd van het advies afgeweken. Een verzoek om heroverweging na een afwijzing bleek veelal te worden ingediend via het Bureau van ministers (en vaak het Bureau van de Minister van Justitie).
Het aanvragen van een werkvergunning is om twee redenen een bewerkelijke procedure. Ten eerste moet een vergunning voor tijdelijk verblijf in verband met arbeid jaarlijks worden verlengd. Een respondent vroeg zich in dit verband zich af waarom niet direct een vergunning voor drie jaar gegeven kan worden in situaties waarin het eigenlijk al meteen duidelijk is dat de betrokkene langer dan een jaar zal blijven werken; dit geldt vooral voor banen waarvan is te voorzien dat er geen lokale belangstelling voor zal zijn, zoals schoonmaak in het hotelwezen.
Ten tweede moet de werkgever bij de jaarlijkse verlenging telkens de eigenlijk al vervulde positie als vacature aanmelden, waarna DAO toetst of hiervoor een lokale arbeidskracht aanwezig is. Dit type aanmeldingen zou bij DAO rond 85% van het totaal uitmaken. Het worden ook wel fictieve vacatures genoemd, omdat de werkgever in de meeste gevallen de gestuurde kandidaat als ongeschikt beoordeelt.[603] Dezelfde respondent schetst dit als volgt: er wordt geadverteerd, lokale mensen die reageren 'worden geweigerd of afgescheept met een smoes' en de werkgever meldt DAO dat hij toch diegene wil hebben die hij al had. 'Op die manier houden we onszelf voor de gek.'

600 Op basis van een ministerraadbesluit van 2 juli 1999 (ARA, 2007, p. 13).
601 Het convenant liep van 24 juni 2002 tot 24 maart 2003 en is niet verlengd (ARA, 2007, p. 13). In de praktijk is het beleid om DAO in dit soort gevallen te laten adviseren over arbeidsmarktaspecten voortgezet.
602 ARA (2007, p. 15).
603 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 9-20).

De Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba stelde in 2007 voor af te zien van de eis tot jaarlijkse verlenging van de vergunningen en ook de eis los te laten dat al vervulde werkplekken jaarlijks als vacature moeten worden aangeboden.[604] Volgens een respondent en *Pyxis advisory* in een quick scan uit 2010[605] is de procedure echter nog niet veranderd.
Er wordt volgens een respondent uit de politiek anno 2010-2011 gedacht aan een identiek document, door de werkgever aan DAO en de lokale sollicitant te verstrekken, waaruit de reden voor afwijzing door de werkgever blijkt. Daarmee kan de sollicitant in kwestie nagaan waarom de werkgever hem afwijst en of deze mogelijk een onterechte reden aanvoert, aldus deze respondent.

Pyxis advisory signaleert verschillende andere problemen bij deze dienst. Voor de inhoudelijke toetsing van aanvragen voor een advies betreffende toetreding tot de Arubaanse arbeidsmarkt, zouden de kaders niet duidelijk zijn vastgesteld en ruimte laten voor diverse interpretaties.[606] De medewerkers[607] achten het volgens de quick scan hun taak om aanvragen te toetsen aan de LTUV, terwijl de aanvragen bij DAO geen aanvragen voor een verblijfsvergunning zijn. Toetsing aan de LTUV is een taak van DIMAS, valt buiten de bevoegdheden van DAO en zou de dienstverlening vertragen.[608]
Om onnodige vertraging te voorkomen is de aanvraagprocedure per 1 november 2007 gewijzigd. Tot die datum werden alle aanvragen voor verblijfs- en werkvergunningen bij DIMAS ingediend. Na registratie van een aanvraag, werd vervolgens een kopie naar DAO toegestuurd voor advisering. Het advies werd via een geautomatiseerd systeem teruggestuurd naar DIMAS. Sinds 1 november 2007 kan een aanvraag voor een verblijfsvergunning met toestemming om te werken slechts bij DIMAS ingediend worden indien de aanvrager al in het bezit is van een zogenoemd Advies toetreding tot de Arubaanse arbeidsmarkt, afgegeven door DAO.[609]

8.4 Toezicht en handhaving

Toezicht op naleving en handhaving van de vreemdelingenwetgeving is geregeld in de LTUV. Zo is het verboden om, zonder dat aan een persoon toelating is verleend van rechtswege of bij vergunning, Aruba binnen te komen of daar te verblijven (art. 23 LTUV). Verder is het verboden iemand zonder gel-

604 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 20 e.v.).
605 Het betreft een onderzoek in opdracht van de directie van DAO gericht op het verkrijgen van inzicht in de sterke en zwakke kanten van de interne organisatie in het algemeen en het Bureau Arbeidsvoorziening in het bijzonder (Pyxis Advisory, 2010, p. 58). Het onderzoek (van 24 maart 2010) heeft zowel betrekking op de rol van de DAO in het lokale arbeidsmarktbeleid als op de rol van de DAO in de vreemdelingenketen.
606 Pyxia advisory (2010, p. 50).
607 Van wie overigens 80% niet aan de functievereisten zou voldoen en niet over de vereiste competenties zou beschikken Pyxis advisory (2010, p. 20, 39).
608 Pyxis advisory (2010, p. 51).
609 www.dimasaruba.com.

dige verblijfstitel in dienst te hebben, of tegen beloning werkzaamheden te laten verrichten. Illegaal verblijf is niet strafbaar gesteld, een illegaal in dienst hebben of werkzaamheden laten verrichten wel.[610] Bij toezicht en handhaving zijn meerdere actoren betrokken. Een daarvan is IASA.

8.4.1 De rol van IASA

Door de jaren heen was vreemdelingentoezicht bij verschillende instanties ondergebracht. Sinds 2006 is IASA mede verantwoordelijk voor onder meer controles op illegale vreemdelingen, bedrijven die illegale werknemers in dienst hebben[611] en toezicht bij de grens. IASA heeft alleen bestuursrechtelijke controlebevoegdheden, geen opsporingsbevoegdheden, in tegenstelling tot het KPA dat voorheen met het vreemdelingentoezicht was belast. IASA speelt momenteel een centrale rol in toezicht en handhaving, maar deze rol staat ter discussie. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in het verleden sprake is geweest van onrechtmatige toepassing van opsporingsbevoegdheden en vreemdelingendetentie.[612] Ook waren er klachten over hard optreden. Sommige respondenten omschreven IASA als het 'privélegertje' van de Minister van Justitie. Daarbij is verwezen naar het optreden tijdens de ambtenarenstaking van 2008, toen IASA de minister-president in het bestuursgebouw beveiligde tegen demonstrerende agenten.[613] Een respondent van de IASA bevestigde dat het beeld bestond dat IASA een 'buitengewoon legertje van de MEP-regering' zou zijn, maar vond dat beeld onjuist; dit zou zijn ontstaan vanwege die beveiligingsactie en doordat de dienst door de MEP was opgericht. Een andere respondent was ook van mening dat er sprake was van overdrijving in de beeldvorming.
In het tripartite justitieel overleg van 23 juni 2008 is besloten een werkgroep in te stellen ten behoeve van de verdere verbetering van de vreemdelingenketen in Aruba.[614] Volgens deze werkgroep zou IASA in de praktijk andere taken uitoefenen dan die wettelijk bij landsbesluit zijn toegekend.[615] De dienst zou strafrechtelijke taken en bijzondere opsporingsbevoegdheden uitoefenen. Volgens IASA zou dit, aldus de werkgroep, alleen plaatsvinden wanneer men bij bestuursrechtelijk optreden een strafbaar feit vaststelt en het KPA niet beschikbaar is. Ook zou er voor de strafrechtelijke taken die IASA in een orga-

610 Hierop zijn straffen gesteld van ten hoogste twee jaar gevangenisstraf en een geldboete van Afl. 100.000, respectievelijk zes maanden en Afl. 10.000 (art. 34 lid 1 en 3 LTUV).
611 Aruba kent geen algemene identificatieplicht, maar wel een beperkte identificatieplicht die ziet op personen die zich op de werkplek bevinden. 'Degene aan wie vergunning tot tijdelijk werk met toestemming tot werken is verleend, draagt tijdens zijn werk te allen tijde bij zich een identiteitskaart als bedoeld in de Landsverordening identiteitskaarten (…) en zijn vergunning' (LTUV art. 7, lid 4).
612 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 17).
613 De staking duurde zeven weken en was de grootste ooit in Aruba; ambtenaren eisten een prijsindexatie en compensatie voor hun loonbevriezing vanwege de hoge inflatie. Tijdens de acties bezetten de stakers het parlement ('Stakingsgolf Aruba beëindigd', *NRC Handelsblad*, 26 april 2008).
614 Van de werkgroep, onder voorzitterschap van de procureur-generaal van Aruba, maakten vertegenwoordigers van de Kustwacht, de Politie Amsterdam-Amstelland en de Koninklijke Marechaussee deel uit. Het secretariaat van de werkgroep was belegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorts participeerden op uitnodiging van de voorzitter in de werkgroep het KPA, de VDA, de DIMAS en IASA.
615 Werkgroep IASA (2009, p. 4).

nisatie en functiebeschrijving zijn toebedeeld, geen wettelijke basis zijn in de LTU(V), die enkel toezichthoudende en controlerende taken noemt.[616] Verder heeft IASA volgens het rapport van deze werkgroep circa 17 Buitengewoon Agenten van de Politie (BAVPOL) in dienst. Zij hebben die status, die gekoppeld is aan de bevoegdheid tot gewapend optreden, meegebracht vanuit een eerdere functie bij de kustwacht of het KPA.

Het rapport van de werkgroep maakt overigens niet concreet waaruit het strafrechtelijk optreden van IASA en de toepassing van (bijzondere) opsporingsmethoden bestaat, buiten een verwijzing naar de organisatie- en functiebeschrijving. IASA zegt desgevraagd geen opsporingstaken uit te voeren. Eerder was het wel een enkele maal voorgekomen dat men een huis met illegalen was binnengegaan om deze aan te houden. De reden voor dit optreden was volgens een respondent dat de politie, wegens personeelsgebrek, dat niet deed. De respondent zegt dat dit thans niet meer gebeurt, wel wordt enig voorwerk en onderzoek in bestanden verricht voordat tot een controle op een werkplek wordt overgegaan. Dit om gerichter te kunnen optreden. Bij controle op de werkplek zou iedereen worden gecontroleerd.

Een aantal IASA-medewerkers met BAVPOL-status beschikt volgens de werkgroep-IASA over een wapenuitrusting. Het was de werkgroep niet duidelijk of dat ook voor de overige IASA-medewerkers gold, of wie de beheerder van de wapens was.[617] Uit interviews kwam naar voren dat de Minister van Justitie IASA verboden heeft nog langer wapens te dragen. Volgens IASA maakt dit dat zij geen controles meer zouden uitvoeren op aanlandingen van illegalen of drugs bij de kust; men signaleert ook belemmeringen bij het ongewapend controleren van grote bouwplaatsen op illegale werknemers. Een respondent uit de politiek zegt dat bestudeerd zal worden in hoeverre het voor IASA noodzakelijk is om soms wapens te dragen.

De taak van IASA in het vreemdelingentoezicht is nog niet duidelijk. Verschillende respondenten zijn er voorstander van deze taak weer onder te brengen bij de politie.[618] Het was ook de commissie Evaluatie Vreemdelingenketen in 2007 niet duidelijk waarom grenscontrole – inclusief immigratietaken – niet is ondergebracht bij de unit grenspolitie KPA.[619] De werkgroep IASA werkte drie mogelijke scenario's in verschillende varianten uit voor de taakstelling van IASA (zie box 3).[620]

616 Werkgroep IASA (2009, p. 7, 9). De organisatie en functiebeschrijving noemt als onderdeel van de doelstelling van IASA (…) het verrichten van onderzoek en het opmaken van processen-verbaal c.q. rapporten ten behoeve van de strafrechtelijke vervolging van werkgevers c.q. particulieren die personen zonder een geldig verblijf- en/of werkdocument in dienst hebben c.q. hebben gehad. Verder wordt onder de kerntaken genoemd: het verrichten van onderzoeken naar de status van in Aruba verblijvende vreemdelingen.
617 Werkgroep IASA (2009, p. 9).
618 Uit opsporing en vreemdelingenketen.
619 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 15).
620 Werkgroep IASA (2009, p. 3).

Box 3 Mogelijke scenario's

1 omvorming van IASA tot een bestuurlijke toezichtsdienst;
2 overdracht van taken inclusief de toegang naar het KPA en
3 het ongewijzigd voortzetten van IASA in de huidige vorm. Uitgangspunten van de werkgroep waren doelmatigheid en borging van enkele basisprincipes die van belang zijn voor een goed functionerende vreemdelingenketen in Aruba: scheiding van toegang en toezicht, de accentverschuiving van de strafrechtelijke naar de bestuursrechtelijke handhaving van de LTUV, het beleggen van het geweldsmonopolie bij één organisatie en de borging van 'checks and balances' binnen de vreemdelingenketen.

De voorkeur van de werkgroep (met uitzondering van IASA, die voortzetting van de huidige situatie voorstaat), gaat uit naar een variant van het eerste scenario, waarin de taken als volgt zijn verdeeld: IASA Toezicht en terugkeer, DIMAS Toelating en KPA Toegang en strafrechtelijk optreden.

Volgens een respondent uit de politiek is het nog een vraag of vreemdelingentoezicht overgebracht zal worden naar het KPA. Omdat IASA ook een taak heeft op het gebied van immigratie aan de grens, kan het niet zomaar worden opgeheven. Een andere reden was volgens deze respondent dat de organisatie(structuur) van de politie nog niet geschikt was om leiding te geven aan zo'n organisatie.
Op het moment van dataverzameling werd volgens een van de respondenten een 'scan' gemaakt van de grensbewaking – in samenwerking met alle diensten die daarin een rol spelen – waarna zou worden bezien welke verbeterpunten er zijn.

8.4.2 Verwijderingen en uitzettingen

Personen die illegaal Aruba zijn binnengekomen, dan wel in Aruba verblijven nadat de geldigheidsduur van hun verblijfsvergunning is verlopen, kunnen worden verwijderd op last van de Minister van Justitie (art. 19 lid 1 LTUV).[621] De minister kan het hoofd IASA machtigen deze bevoegdheid namens hem uit te oefenen.[622] Te onderscheiden van verwijdering is de uitzetting. De bevoegdheid tot uitzetting komt toe aan de PG. Uitgezet kunnen worden personen die bij verlies van hun recht op toelating van rechtswege of na intrekking van hun vergunning niet binnen een bepaalde tijd Aruba verlaten, en vreemdelingen die een verblijfsvergunning behoeven, maar wier aanwezigheid niet gewenst is om redenen van zedelijkheid, openbare orde of publieke

621 In het bevelschrift verwijdering kan de betrokkene de toegang tot Aruba voor ten hoogste vijf jaar worden ontzegd.
622 Voor de oprichting van IASA kon de Korpschef hiertoe worden gemachtigd.

rust of veiligheid (art. 15 LTUV).[623] Volgens een richtlijn van de PG kan iemand worden uitgezet die zonder verblijfstitel in Aruba een misdrijf pleegt en zijn straf daarvoor heeft uitgezeten.[624]
Jaarlijks wordt een deel van de illegaal verblijvende personen daadwerkelijk verwijderd of uitgezet. De aantallen zijn weergegeven in tabel 11 en 12.

Tabel 11 Verwijdering van illegale vreemdelingen, 2000-2008

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N	1.715	N.b.	1.696	1.725	1.114	1.500	788	640	425

Bron: Jaarverslag IASA over 2008 (2009)

Het aantal verwijderingen fluctueert, maar het zou tot 2005 jaarlijks meer dan duizend personen betreffen, vanaf 2005 is er sprake van een dalende trend. Uitgaande van deze van IASA afkomstige cijfers lijkt het erop dat de oprichting van IASA (in 2006) in ieder geval niet heeft geleid tot hogere aantallen uitzettingen. In de CBA van 2007 staat echter dat (door IASA) is aangegeven dat het exacte aantal verwijderde personen niet bekend was, omdat de cijfers van de verschillende opsporingsdiensten niet met elkaar overeenkwamen. Het kan dus zijn dat het een gevolg is van registratiefouten. De Kustwacht sluit echter niet uit dat er werkelijk sprake is van een afname.[625]

Tabel 12 Uitzetting van illegale vreemdelingen, 2003-2009

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
N	54	34	47	30	3	24	40

Bron: Jaarverslag OM over 2009 (2010)

In de jaren 2003 tot en met 2009 werden in totaal 232 mensen uitgezet, de meesten naar Venezuela of Colombia.

8.4.3 Vreemdelingendetentie

Ter uitvoering van de verwijdering kan bij gevaar voor o.a. de openbare orde en publieke veiligheid, of wanneer gegronde vrees bestaat dat de betrokkene zich aan verwijdering zal onttrekken, deze op bevel van de Minister van Justi-

623 De uitzetting geschiedt krachtens een met redenen omkleed bevelschrift van de procureur-generaal (art. 15 lid 2) en vermeldt de periode waarbinnen betrokkene niet naar Aruba mag terugkeren. Deze periode bedraagt ten hoogste acht jaar.
624 Jaarverslag OM over 2005 (2006, p. 35).
625 'Ook de cijfers van IASA laten een neerwaartse beweging zien in het aantal verwijderde vreemdelingen. Het is mogelijk dat de aandacht van beide diensten enigszins verslapt is op het gebied van illegale immigratie. Maar omdat bij elk van de twee diensten de aantallen afnemen is het niet onwaarschijnlijk dat er daadwerkelijk ook sprake is van een afname in het aantal personen dat illegaal Aruba probeert binnen te komen. Verschillende respondenten schatten ook in dat het aantal illegale immigranten dat per vaartuig het eiland opkomt gedaald is. Eén van de oorzaken hiervan, stelt men, is introductie van de walradar van de kustwacht. Het vermoeden bestaat dat mensensmokkeltransporten nog wel steeds plaatsvinden maar dat ze in aantal enigszins verminderd zijn. De meest gebruikte mensensmokkelmethode op Aruba via het water is dat de illegalen op enige afstand van de kust van boord worden gezet en dat zij het resterende stuk naar de kustlijn zwemmen' (KW NA & A, 2009, p. 62).

tie in bewaring worden gesteld (art. 19 lid 2 LTUV). De inbewaringstelling dient binnen 72 uur te worden getoetst door de rechter-commissaris (art. 19 lid 5 juncto art. 16 lid 2 LTUV). Inbewaringstelling is bij uitzetting op gelijke gronden mogelijk als bij verwijdering (art. 16 lid 1 LTUV). Ook in dit geval dient de inbewaringstelling binnen 72 uur te worden getoetst door de rechter-commissaris (art. 16 lid 2 LTUV). Deze toetsing vindt volgens de werkgroep IASA[626] niet structureel plaats. De in een convenant tussen KPA en IASA afgesproken toetsing binnen zes uur door een hulpofficier van justitie zou ook niet plaats (hoeven) vinden aangezien illegale vreemdelingen voorlopig met een meldingsplicht werden heengezonden, totdat de tijdelijke verblijfplaatsen voor vreemdelingenbewaring zouden voldoen aan de aanbevelingen van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). De verwachting van de werkgroep was dat dit eind februari 2009 het geval zou zijn.
Het CPT besteedde naar aanleiding van een bezoek aan Aruba in 2007 aandacht aan onder meer de detentiesituatie van vreemdelingen.[627] Over het Centro pa Detencion di Illegalnan (CDI), het centrum waar illegale vreemdelingen verbleven, was het rapport zeer kritisch. Er waren smerige cellen met ongedierte, slechte sanitaire voorzieningen, een activiteitenprogramma ontbrak en de gedetineerden werden slechts één uur per dag gelucht. De commissie beval aan om niet-vrijheidsbenemende alternatieven te ontwikkelen voor illegale vreemdelingen en verzocht geïnformeerd te worden over de te nemen maatregelen voor verbetering.
Het rapport kreeg een vervolg in halfjaarlijkse rapportages. In de eerste rapportage van 2008 stellen de onderzoekers vast dat het detentiecentrum, dat al enige tijd niet meer structureel in gebruik zou zijn, maar waar incidenteel nog vreemdelingen werden geplaatst,[628] zich nog in dezelfde deplorabele staat bevindt. ‘Het gebouw verkeert in zeer slechte staat en is totaal onacceptabel voor het detineren van personen.’[629] Naar het oordeel van de rapporteurs was ook het daar incidenteel onderbrengen van gedetineerden niet acceptabel.[630] Uit de rapporten over 2009 en 2010 komt naar voren dat het detentiecentrum langzaamaan wordt opgeknapt en dat in 2010 enkele gerenoveerde cellen beschikbaar zijn.[631] In 2009 werden er volgens de procureur-generaal, in lijn met het beleid, relatief weinig illegalen aangehouden. Degenen die werden opgepakt verbleven in het Korrektie Instituut Aruba (KIA), op een afdeling voor kwetsbare gedetineerden. Daarbij zou de uitzettingsprocedure zijn versneld. Ook werd op beperkte schaal gebruikgemaakt van een

626 Werkgroep IASA (2009, p. 9).
627 CPT (2008, p. 74-79).
628 Vreemdelingen die aanvankelijk op strafrechtelijke titel in de KIA (gevangenis) verbleven en tot hun uitzetting in het detentiecentrum verbleven (De Lange en Vegter, 2009, p. 14).
629 De Lange en Vegter (2008, p. 15).
630 De Lange en Vegter (2008, p. 16).
631 De Lange en Vegter (2010, p. 15).

meldingsplicht voor vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Aruba.[632]

Concluderend stellen de CPT-rapporteurs (in 2010) dat er over het beleid met betrekking tot de vreemdelingenbewaring nog veel onduidelijkheid bestaat. De plannen voor onderbrenging van de gedetineerden zijn weinig bestendig, wat mede te maken heeft met de vraag wie verantwoordelijk is voor de opvang van vreemdelingen. Dit zou een consistent vreemdelingenbeleid belemmeren. Verder stelt men voor een expliciete keuze te maken tussen een vreemdelingenbeleid zonder insluiting van illegalen, dan wel, ingeval men daar niet voor kiest, een structurele detentievoorziening voor illegale vreemdelingen te creëren.[633]

8.5 Bezwaar en beroep

Burgers of bedrijven die het niet eens zijn met een beslissing van de overheid hebben het recht om bezwaar aan te tekenen. Onder de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) vallen beschikkingen in individuele gevallen, zoals weigering van een bijstandsuitkering of een verblijfsvergunning.
Op beslissingen aangaande de uitvoering van de LTUV kan de betrokkene binnen zes weken in bezwaar gaan bij het betreffende bestuursorgaan. Dit moet het bezwaar bezien op ontvankelijkheid en het vervolgens binnen twee weken doorsturen naar de LAR. Die twee weken worden echter nooit gehaald. 'De LAR bestaat vanaf 1998 (…). Ik denk dat alleen in die eerste maanden de bezwaarschriften op tijd werden verstuurd en daarna nooit meer', aldus een respondent. Het uitblijven van een beslissing binnen de wettelijke termijn wordt gelijkgesteld met een weigering, de zogenoemde 'fictieve weigering.' Daar staat beroep tegen open. De Bezwaaradviescommissie LAR dient binnen vier weken advies uit te brengen aan het betreffende bestuursorgaan, waarna dit binnen zes weken beslist. Fictieve weigeringen zouden veel voorkomen, wat weer tot veel beroepszaken zou leiden. 'Dan komt alles bij het Gerecht te liggen en krijg je daar weer een bottleneck', aldus dezelfde respondent.
De invoering van de LTUV heeft in 2006 geleid tot een zeer sterke stijging van het aantal bezwaarschriften.[634] Het aantal LTUV-zaken groeide van 189 in 2006 en 961 in 2007 naar 1152 in 2008. Waar in 2006 het aandeel 'LTUV-gebaseerde bezwaarschriften' 54% bedroeg van het totale aantal bezwaarschriften dat de LAR bereikte, was dit in 2007 82% en in 2008 91%. De toename leidde

632 De Lange en Vegter (2009, p. 14-16).
633 De Lange en Vegter (2010, p. 16).
634 Als tweede reden voor de stijging geeft de LAR dat de DIMAS na invoering van de nieuwe LTUV in 2006 weinig bezwaarschriften heeft doorgeleid naar de commissie. Daardoor moesten in 2007 veel 'opgespaarde' bezwaarschriften behandeld worden (Bezwaaradviescommissie LAR 2008).

ertoe dat de Bezwaaradviescommissie LAR aan het eind van het verslagjaar 2007 445 bezwaarschriften in portefeuille had en er een grote achterstand in de afhandeling van de bezwaarschriften was ontstaan. Dit aantal nam over het jaar 2008 weer af tot 266.
Een ander effect van de inwerkingtreding van de nieuwe LTUV was volgens de LAR dat het aantal adviezen dat (deels) gunstig uitviel voor de bezwaarde, daalde van bijna de helft in voorgaande jaren naar minder dan een derde. De Bezwaaradviescommissie LAR verklaarde dit uit het feit dat de overgangsperiode van de oude naar de nieuwe LTUV was verstreken en de nieuwe LTUV veel minder beleidsruimte liet doordat het in de praktijk al bestaande driejarenbeleid inmiddels in wetgeving was vastgelegd.[635]
Zoals te verwachten op grond van de groei in het aantal LTUV-zaken, was bij het GEA een toename te zien van het aantal rechtszaken, van ongeveer 250 in 2006 naar iets meer dan 1000 in 2007 en ruim 700 in de eerste zeven maanden van 2008.[636]

8.6 Naturalisatie, paspoortuitgifte en het bevolkingsadministratiesysteem

8.6.1 Naturalisaties

Naturalisatieaanvragen en optieverzoeken[637] dienen, zoals aangegeven, bij KABGA te worden ingediend. Tot 2006 was het zo dat naturalisatieverzoeken weliswaar werden ingediend bij het KABGA, maar kandidaten moesten toen vervolgens naar DINA, waar een vorm van intake plaatsvond om de mate van inburgering te toetsen, aldus een van de respondenten. De beoordeling door DINA is vervangen door een naturalisatietoets die sinds 1 mei 2006 verplicht is en wordt afgenomen door een examenbureau. Na een advies van de Minister van Justitie van Aruba en betaling van leges kan de aanvraag door naar Nederland; daar beoordeelt de IND of de aanvraag voldoet en verzoekt zonodig om aanvullende gegevens.
Tabel 13 bevat cijfers over gerealiseerde naturalisaties en opties in de periode 2003-2009.

635 Bezwaaradviescommissie LAR (2009) in het Cijfermatig verslag over 2008. Hierboven is al opgemerkt dat de onder de regering Oduber III in gang gezette wijziging van het vreemdelingenbeleid – gepubliceerd in 2002 – eerst op 1 juli 2006 is omgezet in wetgeving.
636 De cijfers over 2008 lopen tot en met 31 juli (PwC, 2008b, p. 18).
637 De optieprocedure is een procedure ter verkrijging van het Nederlanderschap zonder naturalisatietoets, voor een beperkte categorie vreemdelingen die aan bepaalde eisen voldoet en van wie verondersteld wordt dat er al een band met Nederland is.

Tabel 13 Naturalisaties en opties, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009[a]	2010
Naturalisaties	600	631	950	311	194	559	nb	nb
Opties	0	57	68	32	33	28	nb	nb
Totaal	600	688	1018	343	227	587	819	871

a Sinds 2009 worden de cijfers over naturalisaties niet meer uitgesplitst.
Bron: Jaarverslagen KABGA (*Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 IIB, nr. 1; *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2009-2010, 32 360 IIB, nr. 1); www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156085_6.html

De aantallen naturalisaties fluctueren aanzienlijk per jaar. KABGA vermeldt in het jaarverslag over 2005 dat het aantal verzoeken van de IND in verband met aanvullende en ontbrekende gegevens nagenoeg is verdubbeld. Volgens een respondent zou de beoordeling door DINA of iemand voldoende was ingeburgerd, tot grote vertraging in de afhandeling hebben geleid; bovendien bracht het feit dat een ambtenaar achter een balie kon bepalen of iemand ingeburgerd was of niet, integriteitsrisico's met zich mee. KABGA heeft zelf een onderzoek verricht naar doorlooptijden van de betrokken dienst (DINA). Daaruit bleek dat het aantal niet behandelde naturalisatieverzoeken in 2005 ongeveer 3.100 bedroeg. Het betrof verzoeken die, nadat ze waren ingediend, nog niet voorzien waren van een advies van de minister.[638] Het Tweede Kamer jaarverslag over 2007 schrijft de (wederom) dalende trend in het aantal naturalisatieverzoeken toe aan de in 2006 verplicht gestelde naturalisatietoets in Aruba.[639] Het jaarverslag over 2009 schrijft de lichte daling ten opzichte van 2008 in het aantal naturalisatieverzoeken toe aan de beperkte capaciteit van het examenbureau dat de inburgeringsexamens afneemt. Bij het examenbureau ontstonden aanvankelijk namelijk ook grote achterstanden. Het bureau kon volgens de respondent 300 tot 400 verzoeken per jaar verwerken en er was sprake van een wachttijd van meer dan twee jaar. Na druk vanuit KABGA is er een inhaalslag gemaakt. In april 2010 zijn er 1500 examens afgenomen, waarbij 330 personen zijn geslaagd.
Sinds 2009 worden in het jaarverslag met betrekking tot verlening van Nederlanderschap niet langer de gerealiseerde opties en naturalisaties uitgesplitst. Vanaf dat jaar wordt het aantal ingediende verzoeken als parameter gehanteerd, in plaats van zoals in voorgaande jaren het aantal keer dat het Nederlanderschap werd verleend. Het aantal optieverzoeken bedroeg in 2009 196[640] en in 2010 156. Het aantal naturalisatieverzoeken bedroeg in 2009 471 en in 2010 1684. Het hoge aantal naturalisatieverzoeken in 2010 wordt door een respondent verklaard uit het feit dat, na de reeds vermelde inhaalslag naturalisatietoetsen door het examenbureau in april 2010, ook nog een inhaalslag in oktober 2010 heeft plaatsgevonden. Deze laatste was er met

638 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005-2006, 30 550 IIB, nr. 1, p. 36.
639 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2007-2008, 31 444 IIB, nr. 1, p. 38.
640 Waarschijnlijk ligt dat hoger dan in de jaren daarvoor, vanwege een wetswijziging van juni 2009, die het mogelijk maakt om erkende minderjarige kinderen via de optieprocedure het Nederlanderschap te verlenen. Van de voorgaande jaren is het aantal optieverzoeken ons echter niet bekend.

name op gericht om al degenen die op grond van de duur van hun verblijf in beginsel voor naturalisatie in aanmerking zouden kunnen komen, een laatste kans te geven om het Nederlanderschap te verwerven op basis van een naturalisatietoets in het Papiaments. Vanaf 1 januari 2011 geldt de eis dat ook een toets in het Nederlands moet worden afgelegd.
Het verwerven van het Nederlanderschap maakt het mogelijk zich in andere delen van het Koninkrijk, dus ook in Nederland te vestigen.[641] Dat was, als gezegd, één van de redenen waarom Nederland zich intensief betrokken voelde bij het Arubaanse immigratie- en toelatingsbeleid. Twee respondenten stelden in dit verband dat genaturaliseerden, van wie de meesten Spaanstalig zijn, als zij naar Europa gaan, eerder naar Spanje dan naar Nederland zouden vertrekken. Over 2007 zou volgens cijfers van het CBS Aruba het overgrote deel van de genaturaliseerden die uit Aruba vertrokken waarschijnlijk *wel* naar Nederland zijn gegaan.[642] Het CBS Aruba laat zich er verder niet over uit of personen die zeiden naar Nederland te vertrekken, zich daar ook daadwerkelijk vestigden. Het valt niet uit te sluiten dat zij later alsnog doorreisden naar bijvoorbeeld Spanje.[643] Het merendeel van de genaturaliseerden die naar Nederland of Europa vertrokken deed dat overigens niet meteen na het verkrijgen van het Nederlandse paspoort: van de naar schatting 3.000 geboren Colombianen met een Nederlands paspoort in Aruba, migreerden er in 2007 ongeveer 24 naar Nederland.[644] Het ging dus om kleine aantallen. Niet-genaturaliseerden vertrokken voor het grootste deel naar hun land van geboorte.

8.6.2 Uitgifte van paspoorten

Ook de uitgifte van paspoorten gaat via KABGA.[645] Tot september 2009 was deze taak voor zover het ingezetenen van Aruba betrof, gemandateerd aan Censo. Toen werd het mandaat gedeeltelijk ingetrokken vanwege onvoldoende vertrouwen in de uitgifteprocedure. Uit audits zou zijn gebleken dat deze chaotisch verliep en er waren problemen met de fysieke beveiliging:

641 De kans zou bestaan dat uit de 'omvangrijke groep vreemdelingen' ten gevolge van naturalisatie een significante instroom niet-Nederlands sprekende landgenoten naar Nederland zou komen. Daarmee was een actieve bijdrage van Nederland aan het Arubaanse vreemdelingen- en immigratiebeleid ook in het belang van Nederland (Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba, 2007, p. 4).
642 CBS (2009, p. 8). We baseren ons hierbij op cijfers uit drie bronnen: het *Demographic profile in 2007* (CBS, 2008b; dit bevat cijfers over naturalisatie en samenstelling van de populatie emigranten), het *Statistical Yearbook 2008* (CBS, 2009, p. 8), met op p. 8 het aantal emigranten naar geboorteland en de *Toelichting ROP Aruba* (DIP, 2009, p. A-2). Hierin staan cijfers over de verdeling van de bevolking naar herkomst. Van de 1.839 personen die zich in 2007 uitschreven uit het bevolkingsregister van Aruba was de helft niet in Aruba geboren; binnen deze groep bevonden zich 104 geboren Colombianen, van wie 28% een Nederlands paspoort had. Van deze 28% zei 83% naar Nederland te vertrekken. Van de 61 geboren Dominicaanse emigranten had 46% een Nederlands paspoort en van hen emigreerde 88% in 2007 van Aruba naar Nederland.
643 Het Nederlandse CBS verschaft in dezen evenmin inzicht omdat het niet differentieert naar migranten van Arubaanse of (voormalig) Nederlands Antilliaanse afkomst (website CBS Statline).
644 Volgens de toelichting bij het ROP (DIP, 2009) vormen Colombianen 28% van de immigrantenpopulatie in Aruba; hun aantal ligt dan op ongeveer 10.000 en van hen zijn er ongeveer 3.000 genaturaliseerd. Het CBS splitst overigens wel migratie- en naturalisatiecijfers uit naar herkomstgroep, maar doet dit niet voor de bevolkingssamenstelling.
645 Het gaat om in Nederland gemaakte, gepersonaliseerde paspoorten.

paspoorten lagen in het zicht van het publiek en de ramen van de ruimtes waar Censo de paspoorten bewaarde hadden geen tralies.
Toen KABGA het beheer van de uitgifte overnam, bleken in het geautomatiseerde systeem veel documenten die administratief aanwezig zouden moeten zijn, er niet meer te zijn. Bij het overhandigen van het paspoort aan een burger werd niet geregistreerd dat dit was gebeurd. Daardoor was oncontroleerbaar welke paspoorten er wel en niet waren uitgegeven. Hetzelfde gold voor de registratie van vermiste paspoorten. Een paspoortaanvraag na vermissing mag alleen in behandeling worden genomen wanneer eerst een proces-verbaal van vermissing wordt overlegd. Ook op dat punt bleek de administratie niet op orde. Vergelijking van de vermissingen volgens dit systeem en die in het RAAS administratiesysteem, het computersysteem waarin de paspoortaanvragen worden verwerkt en waarin wordt aangegeven of er sprake is van een vermissing, maakte duidelijk dat in 1.200 tot 1.300 zaken geen melding was gemaakt van de vermissing. Dat grote aantal is inmiddels gecontroleerd. Dat leidde tot een aantal verdenkingen van afgifte van paspoorten aan personen die daar geen recht op hadden.
KABGA is belast met de herinrichting van het uitgifteproces van paspoorten, in samenwerking met Censo. Een en ander is vastgelegd in een convenant tussen de Gouverneur van Aruba en de Minister van Volksgezondheid, Milieu, Administratieve en Vreemdelingen Zaken inzake samenwerking bij de organisatie van de paspoortuitgifte aan ingezetenen van Aruba. Censo houdt nu tweewekelijks overleg met KABGA, onder andere om te kijken wat er moet gebeuren aan de fysieke beveiliging rond paspoortaanvragen. Er is een systeem besteld, waarvoor nog bouwkundige aanpassingen bij Censo doorgevoerd moeten worden, dat een volledig geautomatiseerde aanpak mogelijk maakt. Paspoorten worden, zodra ze arriveren, in een apparaat opgeborgen. Bij het ophalen wordt het afhaalbewijs gescand met een barcode, waarna het paspoort uit een buissysteem komt zonder dat iemand het hoeft aan te raken. Vooralsnog is het niet de bedoeling om de paspoortuitgave op korte termijn weer geheel aan Censo over te dragen, aldus een respondent.

8.6.3 Het bevolkingsadministratiesysteem

Het bevolkingsadministratiesysteem PIVANOBO waar Censo mee werkt, is volgens een respondent geavanceerd, maar op de input (eerste inschrijving, geboorte, overlijden) was en is er ook nu nog geen controle omdat het benodigde personeel daarvoor ontbrak. Mede daardoor heeft het bestand te maken met vervuiling. Een andere reden is de wijze waarop het systeem van start is gegaan, namelijk vanuit gezinskaarten, waarvan de informatie onvoldoende betrouwbaar was. Op een *gezins*kaart staat de naam van een gezinshoofd, de vader, zijn vrouw en kinderen. In Nederland heeft iedereen, zodra die daar komt wonen of geboren wordt, een *persoons*kaart waar alle essentiele informatie op staat. In 1994 is in Nederland bij de conversie naar de

Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, vanuit de persoonskaart geconverteerd naar een geautomatiseerd bestand. In Aruba daarentegen is in 1997 geconverteerd vanuit een gezinskaartsituatie naar een geautomatiseerde bevolkingsadministratie, geschoeid op Nederlandse leest. De omzetting zou onzorgvuldig zijn gebeurd en er was niet veel tijd gestoken in het opschonen van de bestanden, 'dus het begon al met 80% vervuiling', aldus een respondent.
In 2006 heeft PwC een quickscan naar Censo uitgevoerd, waaruit zou zijn gebleken dat op een groot aantal terreinen 'volstrekt onvoldoende invulling' was gegeven aan waarborgen voor een betrouwbare bevolkingsadministratie.[646] PwC constateerde, verwijzend naar de Rapportage Evaluatie Vreemdelingenketen van 2007, dat de situatie zoals aangetroffen in 2007 nog steeds bestond: 'Niet betrouwbare data in de basisadministratie verzwakken de vreemdelingenketen.' De archivering van stukken was chaotisch, de werkwijze van de medewerkers die gegevens invoeren en de betrouwbaarheid van de ingevoerde gegevens werd niet of nauwelijks gecontroleerd,[647] terwijl aan de opleiding van de medewerkers weinig aandacht werd besteed. Ingenomen en vervallen reisdocumenten werden niet op de voorgeschreven wijze vernietigd. Verder was er volgens PwC (ook hier) geen centrale uitwijkcomputer in het geval van een calamiteit. PwC maakte een plan van aanpak voor verbeteracties bij Censo. Een randvoorwaarde die PwC stelde bij het plan van aanpak was dat de herinrichting van Censo uitgevoerd zou worden door een externe interim-manager.
Vergelijking met diensten op de voormalige Nederlandse Antillen en in een vergelijkbare gemeente in Nederland leerde overigens dat Censo onderbemand was (aldus een respondent). Bovendien was het opleidingsniveau van veel personeelsleden, van wie sommigen problemen hebben met de Nederlandse taal, te laag en was er lang niet geïnvesteerd in opleidingen.
De situatie is anno 2010 volgens een Censo-respondent op een aantal punten verbeterd, al werd met enkele maatregelen gewacht totdat er meer en beter gekwalificeerd personeel zou zijn aangetrokken. Er was door de regering toestemming gegeven voor de vervulling van vacatures – uit de overtolligheidspool – en er was ook al personeel aangesteld in november 2010.[648] KABGA heeft twee geschoolde krachten uit Nederland aangetrokken die zijn aangesteld in de backoffice voor het paspoortuitgifteproces, aldus Censo en KABGA. Conform het PwC-advies is een externe interim-manager aangetrokken voor de herinrichting van Censo. Een van diens taken zou zijn het opstellen van een profielschets voor een nieuw hoofd van Censo. Met zoveel woorden werd door PwC gesteld dat de interim-manager zijn werk los van poli-

646 Van 200 willekeurige persoonslijsten bevatten er 90 (45%) één of meer of onjuistheden. Van de 21 persoonslijsten met daarop mutaties die van belang zijn voor de vreemdelingenketen, bevatten er vijftien in totaal 22 fouten (PwC, 2008a, p. 82).
647 Volgens het Plan van Aanpak (2009) waren (onbevoegde) handelingen niet tot individuele gebruikers te herleiden.
648 Volgens het hoofd Censo zou er in juni 2011 nog een aantal vacatures zijn en onduidelijkheid bestaan over de vraag of nog extra personeel aangenomen kan worden. *Amigoe*, 8 juni 2011.

tieke druk moest kunnen doen en dat er, om succesvol te kunnen opereren, geen 'twee kapiteins op een schip moeten zijn'.[649] In dat licht is het opmerkelijk dat de MEP-regering in het voorjaar van 2009 gelijktijdig met de aanstelling van de interim-manager al een nieuw hoofd Censo benoemde.
Inmiddels zou er ook gezorgd zijn voor controle en functiescheiding bij Censo, zodat medewerkers geen zaken van A tot Z zelfstandig kunnen regelen, aldus een respondent. De structuur van de organisatie, de kwaliteit van de medewerkers en permanente educatie moeten voorkomen dat er verkeerde informatie in het systeem wordt ingevoerd.

8.7 Samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de keten

Hoewel elke dienst min of meer zelfstandig taken uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, is sprake van onderlinge afhankelijkheid. Dat bleek al bij de relatie tussen DAO en DIMAS, maar ook bijvoorbeeld IASA moet om te kunnen beoordelen of een vreemdeling een verblijfstatus heeft, af kunnen gaan op de gegevens van DIMAS. Gegevens van Censo zijn voor verschillende onderdelen van de keten van belang.[650]
Verschillende diensten in de keten maken gebruik van gegevens van andere diensten en de uitwisseling van informatie vereist samenwerking. Tussen veel diensten bestaan bilaterale contacten, maar uit de diverse studies en gesprekken met respondenten komt naar voren dat de samenwerking in de vreemdelingenketen vaak verre van probleemloos verloopt.
Ten eerste laat gevraagde informatie soms lang op zich wachten. Waar partners van elkaar afhankelijk zijn, zoals in het verleden DIMAS en DAO, kan dat leiden tot bottlenecks waarbij achterstand bij de één tot achterstand bij de partner leidt. Iets dergelijks zagen we ook bij de afhankelijkheid van KABGA van DINA en later het bureau examens.
Ten tweede is volgens respondenten de bereidheid om informatie te delen soms gering, omdat er sprake zou zijn van wantrouwen. Wantrouwen kan worden gevoed door het beeld dat binnen sommige diensten personen niet integer (zie hieronder), of politiek gekleurd zouden zijn. Het laatste speelde bijvoorbeeld in relatie tot IASA. Gebrek aan vertrouwen kan ook een neutralere oorzaak hebben: de geleverde gegevens blijken soms onbetrouwbaar. Dit gold met name voor de gegevens van DIMAS, Censo en DAO. Bijgevolg kunnen beslissingen worden genomen die uiteindelijk voor de rechter niet houdbaar blijken.
Ten derde is soms de techniek voor gegevensuitwisseling ontoereikend. De werkgroep IASA wees op het belang van ICT voor het optimaal functioneren van de vreemdelingenketen en op het feit dat iedere organisatie in de keten

649 PwC (2008a, p. 66-67).
650 Censo wordt wel beschouwd als dé centrale organisatie wat gegevens betreft waar andere organisaties op moeten kunnen bouwen. Die rol zou Censo alleen waar kunnen maken als de kwaliteit van de gegevens die aan afnemers ter beschikking worden gesteld sterk verbetert (PwC, 2008a, p. 4).

moet kunnen beschikken over de voor haar relevante informatie. Daarbij is de betrouwbaarheid, actualiteit en volledigheid van de gegevens een randvoorwaarde. De verschillende partners binnen de vreemdelingenketen hebben echter elk hun eigen registratiesysteem.[651] Er was geruime tijd geen consensus over de vraag of er één nieuw systeem voor (een groot deel van) de betrokken ketenpartners ontwikkeld en geïmplementeerd zou moeten worden, of dat er gewerkt moest worden aan het aan elkaar knopen van bestaande systemen. Er is inmiddels besloten dat er niet met één gezamenlijk systeem gewerkt zal worden, maar dat de verschillende systemen op elkaar aangesloten gaan worden.
Ten vierde ontbreekt een wettelijke grondslag voor het delen van informatie. Hoewel er volgens respondenten al geruime tijd voor gepleit wordt[652], ontbreekt in Aruba een Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) en er zijn op dit gebied ook geen geformaliseerde richtlijnen. Daardoor bestaat het risico dat gevoelige informatie wordt uitgewisseld zonder wettelijke grondslag, of dat juist informatie die van belang is voor ketenpartners, niet wordt uitgewisseld omdat die grondslag ontbreekt.[653] Met het oog op de uitwisseling van gegevens zijn al wel enkele convenanten gesloten. Daarbij werd gebruikgemaakt van een model samenwerkingsovereenkomst, ontworpen door het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.[654] Het voornemen is dat definitieve afspraken zullen samenlopen met de totstandkoming van een privacywetgeving.
De problemen op het terrein van samenwerking zijn als gezegd niet nieuw en zijn reden geweest om in het gehele proces van verbetering van de vreemdelingenketen een onafhankelijke ketenmanager te benoemen. Er werd een ketenpartneroverleg gestart, aanvankelijk voorgezeten door de directeur van DIMAS, later door de ketenmanager. Over dit ketenoverleg zijn onze respondenten niet eensluidend. Volgens enkele van hen is het overleg verwaterd: het zou geregeld niet doorgaan, of er zouden partijen ontbreken; er zouden wel afspraken zijn om het overleg weer op te pakken.[655] Volgens andere respondenten vindt het overleg echter maandelijks plaats en zou het hebben bijgedragen aan een verbetering van de onderlinge contacten en de afstand tussen de diensten hebben verkleind. Volgens sommige respondenten is er echter niet altijd voldoende onderling vertrouwen, en is het overleg soms meer incidentgestuurd dan gericht op structurele vraagstukken. De input

651 Censo heeft PIVA, de politie ACTPOL, DAO BAS en de IASA heeft Radex. Tot voor kort maakte IASA gebruik van ImmiPro, dat verouderd was en geen mogelijkheden bood tot aanpassing aan de huidige eisen die aan grenscontroles worden gesteld. Zo was bijvoorbeeld een paspoortscan niet mogelijk.
652 Vgl. Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 23).
653 Vgl. Werkgroep IASA (2009, p. 24). Hoewel een aantal diensten als de immigratie op de luchthaven en Censo inmiddels over een geavanceerd registratiesysteem beschikken, is geautomatiseerde uitwisseling van informatie tussen de diensten nog niet goed mogelijk.
654 Bijvoorbeeld door het OM, dat convenanten sloot met onder andere IASA en de DAO en door DIMAS.
655 Een aanbeveling van de werkgroep IASA (2009, p. 18): 'Laat alle betrokken diensten verplicht deelnemen aan ketenpartneroverleg ten behoeve van de samenwerking, afstemming/aansluiting werkprocessen en regievoering door ketenmanager' lijkt dit te bevestigen.

vanuit het overleg zou volgens hen meer beleidsmatig gebruikt kunnen worden.

8.8 Integriteitsvraagstukken in de vreemdelingenketen

8.8.1 Verhalen over en indicaties van integriteitsschendingen

Integriteit in de vreemdelingenketen is een terugkerend onderwerp in de rapporten die de afgelopen jaren over de vreemdelingenketen zijn verschenen. Daarbij wordt zowel gerefereerd aan concreet vastgestelde onregelmatigheden als aan vermoedens dat vergunningen tegen betaling (makkelijker) te verkrijgen zijn, of dat aanvragen na betaling eerder worden behandeld. Ook zijn meerdere respondenten (vanuit OM, rechtshandhaving, vreemdelingenketen en toerisme) van mening dat er zich rond de verblijfsvergunningverlening misstanden voordeden. ‘Als de minister het strak hield, dan zat er wel wat corruptie in het vergunningenbeleid’, aldus één van hen. Het gebeurde te vaak dat er met geld geschoven werd voor die verblijfsvergunningen. Althans, dat hoorden we. Maar je moet bewijzen hebben, aldus een andere respondent.
In de volgende paragraaf behandelen we een zaak tegen een toenmalige DOOV-medewerker die tot een veroordeling heeft geleid. DOOV is in 2002 opgevolgd door DINA. Ook in relatie tot DINA is gezegd dat er integriteitsschendingen plaatsvonden. Volgens het rapport ‘Quickscan DIMAS’ stond DINA als corrupt te boek en de ARA (2007) meldt in haar onderzoek dat uit hoorzittingverslagen van de Bezwaaradviescommissie-LAR gebleken zou zijn van toespelingen op niet-integer handelen bij de verlening van vergunningen. Volgens verschillende verklaringen zou politie- en immigratiepersoneel betaald zijn voor de verlening van vergunningen. De naar aanleiding hiervan door de ARA opgevraagde dossiers bleken bij DINA onvindbaar.[656] Een vervolgonderzoek door de ARA heeft dan ook niet plaatsgevonden, maar de ARA waarschuwt wel: ‘Als deze toespelingen op waarheid berusten, dan kunnen de gevolgen groot zijn omdat in die gevallen sprake is van samenspanning van verschillende overheidsdiensten en ondermijning van de rechtshandhaving.’[657] Verder wijst de ARA voorzichtig op mogelijke beïnvloeding in het proces van vergunningverleningen. Zo merkt de ARA op dat het voorkwam dat het Bureau van de Minister van Justitie over verblijfsvergunningen directe contacten onderhield met medewerkers van DINA, zonder dat deze medewerkers daarvoor waren aangewezen, en buiten de directeur van DINA om. Hiermee werden, zo stelt de ARA ‘(…) de hiërarchische verhoudingen op ongewenste wijze verbroken’.[658] Ook stelt de ARA dat eenmaal vastgestelde

656 Bezwaaradviescommissie LAR (2008, p. 6).
657 ARA (2007, p. 22).
658 ARA (2007, p. 27).

(wettelijke) procedurevoorschriften stipt dienen te worden opgevolgd. Door ingrijpen van bovenaf werd de naleving van procedurevoorschriften 'met voeten getreden'.[659]

Volgens respondenten uit de vreemdelingenketen is (mogelijk) bij integriteitsschendingen betrokken personeel niet overgenomen toen DINA overging in DIMAS. Toch zou volgens de *Quickscan DIMAS*[660] aan DIMAS, doordat deze dienst uit DINA was voortgekomen, nog het 'stigma van corruptie kleven'. Ook zou meerdere keren zijn aangegeven dat politici DIMAS soms trachtten te sturen buiten de vastgestelde kaders om. PwC signaleerde op basis van interviews, in 2008 overigens de 'complexiteit' van 'de (politieke) omgeving waarin DIMAS moet opereren en functioneren. Een voorbeeld hiervan is dat de ene bewindspersoon erop gericht is de instroom en aanwezigheid van vreemdelingen in Aruba zoveel mogelijk te beperken, terwijl een collega-bewindspersoon daarentegen juist een groot belang heeft bij het aantrekken en zo lang mogelijk vasthouden van personeel om bijvoorbeeld de toeristenindustrie en aanverwante diensttakken draaiende te kunnen houden. In dat ingewikkelde spanningsveld moet DIMAS manoeuvreren en haar weg vinden.'[661]

Ook rond bemiddeling bij vergunningverlening doen verhalen de ronde. Die gaan over contacten van bemiddelaars binnen departementen, waardoor vergunningen sneller los komen. Zij zouden volgens een respondent uit de politiek voorrang krijgen boven anderen die de normale procedure volgen. Het zou ook voorkomen dat de bemiddelaar wordt betaald door de immigrant zonder daar werkelijk iets tegenover te stellen en de immigrant dus feitelijk wordt opgelicht. Volgens de ARA[662] was er al sprake van bemiddeling ten tijde van de voorgangers van DIMAS (de DINA en de DOOV). Zij stelden wel eisen aan de bemiddelaars, maar deze waren in 2005 nog niet formeel vastgesteld. In sommige gevallen werden toen bemiddelaars geweigerd op grond van eerdere negatieve ervaringen. Aanvankelijk konden bemiddelaars bij vervolgaanvragen namens de aanvrager bij DIMAS terecht, maar sinds 2007 geldt ook dan een persoonlijke verschijningsplicht voor de aanvrager. Die verschijningsplicht moet een betere controle mogelijk maken.

De controle op de vreemdelingenketen zou volgens een respondent afkomstig uit het OM, problematisch zijn. Vaak gaat het om verhalen waarvan het moeilijk is te bepalen in hoeverre zij op werkelijkheid berusten. Vergunningen, maar ook naturalisaties werden in het verleden volgens een respondent gezien als 'een ideaal politiek middel (…) om de kiezersachterban te vergroten'. Maar, zo voegde deze respondent eraan toe 'ik ken alleen maar verhalen, geen aanwijzingen'.[663] Enkele respondenten wijzen erop dat personen

659 ARA (2007, p. 17).
660 PwC (2008b).
661 PwC (2008b, p. 5).
662 ARA (2007).
663 Beïnvloeding van het optie- of naturalisatieproces door Arubaanse diensten is niet meer mogelijk: aanvragen dienen te worden ingediend bij KABGA en de IND beslist.

die op niet-reguliere wijze binnen proberen te komen niet snel zullen besluiten te getuigen. Dat maakt opsporing in dit soort zaken lastig.
Eerder beschreven we dat in 2005 een overdracht heeft plaatsgevonden van de uitgifte van verblijfsvergunningen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Volksgezondheid, Milieu en Administratieve Zaken. Dit zou onder druk van Nederland tot stand zijn gekomen, omdat er sprake zou zijn van misstanden bij de vergunningverlening (zie box 4).[664]

Box 4 Verhalen over mogelijke misstanden bij vergunningverlening

Volgens een respondent zou – naar verluidt – de minister stukken hebben getekend, waarbij het met de voorafgaande toetsingsprocessen niet zo nauw was genomen. Respondenten verschilden van mening over de vraag of de minister wist wat hij tekende, of hij het had moeten weten, en of hij mocht vertrouwen op wat de ambtenaren hem voorlegden en daarmee ook over mogelijk verwijtbare betrokkenheid van de minister.
Een respondent uit het bedrijfsleven stelde dat het verkrijgen van een vergunning bespoedigd kon worden door donaties te doen in de verkiezingskas van de desbetreffende minister. Hij gaf aan dat twee personen verklaarden snel een vergunning gekregen te hebben nadat – met bemiddeling van een derde – een bedrag van Afl. 2.500 was betaald voor de campagne.
Een respondent van het OM vertelde indertijd de verhalen gehoord te hebben dat een stem op een partij een verblijfsvergunning op kon leveren. Hij gaf het voorbeeld van een verkiezingsbijeenkomst van de MEP waar veel Spaanssprekende mensen waren, waarover werd gezegd dat daar vergunningen werden uitgedeeld. Verder waren er volgens hem vervolgingen geweest op het niveau van 'mensen op kantoor' 'die hun eigen zakken aan het vullen waren (…) maar ik heb nooit gezien dat die politieke figuren daarin meededen'.

Een politicus is van mening dat verhalen over corruptie, die volgens hem de aanleiding vormden tot de overdracht van de vergunningenportefeuille, gebaseerd waren op onbewezen roddels.
In het voorgaande ging het vooral over verhalen, er zijn in het verleden echter ook *concretere aanwijzingen voor* en *onderzoeken naar* mogelijke integriteitsschendingen geweest. Hieronder bespreken we de zaken die naar voren zijn gekomen in interviews onder andere met het OM, of zijn geput uit documenten van het OM. Daaronder ook een feitenonderzoek dat gericht was op de Minister van Justitie.[665]

664 Aldus twee respondenten uit respectievelijk de politiek en het bedrijfsleven.
665 Dit onderzoek had plaats toen de in bovenstaande kadertekst aangehaalde respondent niet meer werkzaam was bij het OM op Aruba.

8.8.2 *Onderzoeken naar mogelijke integriteitsschendingen*

Een van de onderzoeken heeft betrekking op betaling voor een verblijfsvergunning. De Landsrecherche deed in 2001 onderzoek naar onder meer de toenmalige directeur van de DOOV en diens levenspartner. Dit onderzoek kwam voort uit de aangifte van een restauranthouder die de DOOV een groot bedrag had betaald voor de afgifte van een verblijfs- en werkvergunning. In hoger beroep volgden veroordelingen voor (medeplichtigheid) aan knevelarij.[666]
Het OM deed in 2007 feitenonderzoek naar aanleiding van berichten dat een Minister van Justitie betrokken was geweest bij gevallen waarin verblijfsvergunningen door omkoping verkregen zouden zijn. Deze feiten dateerden van voor 2006, toen de Minister van Justitie nog verantwoordelijk was voor de uitgifte van verblijfsvergunningen. In drie gevallen was er volgens het OM onvoldoende grond voor een redelijk vermoeden van schuld aan omkoping.[667] In één geval was er wel sprake van verdenking van een strafbaar feit, maar richtte deze zich niet tegen de minister.[668] Box 5 bevat informatie over deze vier onderzoeken.

Box 5 Vier onderzoeken

Een van de onderzoeken betrof een directeur die eerder voor zijn werknemers een werkvergunning had gekregen, een nieuwe aanvraag had ingediend en vervolgens een donatie in de herverkiezingskas van de Minister van Justitie had gedaan. Deze aanvraag werd echter afgewezen en onderzoek wees uit dat alleen de directeur zelf verklaard had dat de donatie was gedaan ter verkrijging van een werkvergunning. Deze directeur zou gelieerd zijn aan een oppositiepartij. Een betrokkene zou zelfs expliciet aan de directeur gezegd hebben dat in ruil voor verblijfsvergunningen geen bijdrage aan het verkiezingsfonds gedaan hoefde te worden.[a]
Een tweede beschuldiging van dezelfde directeur betrof een donatie door een ondernemer aan de voorzitter van een sportvereniging die tevens medewerker was van de Minister van Justitie. Betrokkenen ontkenden dat de donatie verband hield met het regelen van verblijfsvergunningen. Ook

666 Art. 382 ASr. De ambtenaar die in de uitoefening zijner bediening, als verschuldigd aan hem zelf, aan een ander ambtenaar of aan enige openbare kas, vordert of ontvangt of bij een uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is, wordt, als schuldig aan knevelarij, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren. In eerste aanleg was vrijspraak gevolgd omdat, hoewel volgens de rechtbank voldoende was gebleken dat er ten onrechte was betaald voor het verstrekken van verblijfsvergunningen, onvoldoende was komen vast te staan dat de voormalige directeur het geld zelf had ontvangen. Twee andere verdachten, een zoon en een consultant zijn in beide instanties vrijgesproken van medeplichtigheid (Jaarverslag OM Aruba, 2004, p. 19 en 20).

667 Dat een minister van Justitie object van onderzoek was door het OM, hield de gemoederen op Aruba bezig. In het hoofdstuk over de rechtshandhaving gaan we nader in op de positie van het OM bij het vervolgen of onderzoeken van (mogelijk) strafrechtelijk verwijtbaar handelen door bestuurders.

668 De weergave van deze gevallen is gebaseerd op een memo over het feitenonderzoek afkomstig van de waarnemend PG van Aruba, d.d. 21 augustus 2007.

zou voor de bewering dat in ruil voor afname van loterijboekjes van een sportvereniging vergunningen voor werknemers geregeld konden worden, geen enkele ondersteuning gevonden zijn door het OM.
Een derde zaak betrof de beschuldiging dat een ondernemer Afl. 1.000 contant moest betalen per verblijfsvergunning. Informatie uit het administratiesysteem van DINA ondersteunde de beschuldiging niet. De ambtenaar die bij de vergunningaanvraag bemiddeld had, verklaarde de ondernemer niet te kennen en ook de ondernemer zelf ontkende het.[b] Hij verklaarde wel een bedelfax voor het verkiezingsfonds van de toenmalige Minister van Justitie te hebben gekregen en tweemaal een donatie te hebben gedaan, maar ook aan andere politieke partijen te doneren.
In één zaak waren er volgens het OM wel voldoende aanwijzingen om een onderzoek te starten. Het betrof een medewerker van DINA die – tegen betaling – door tussenkomst van een consultant verblijfsvergunningen zou regelen voor personeel in een onderneming in de toeristensector. De Minister van Justitie had de verzoeken in kwestie eerder afgewezen, maar wees er op een later moment verschillende toe. Volgens de minister en de betrokken ondernemer was deze heroverweging een gevolg van het feit dat de minister overtuigd was geraakt van het economisch belang.[c] Ten aanzien van een medewerker van de minister bestond wél de verdenking dat deze geld ontving. Sommige personen die in deze zaak als getuige gehoord moesten worden woonden niet in Aruba en het was niet bekend waar zij verbleven. Deze zaak is uiteindelijk geseponeerd omdat twee voor het bewijs noodzakelijke getuigen niet opgespoord konden worden.[d]

a Verder zou de directeur – volgens dezelfde in bovenstaande noot genoemde memo – op de eerder door hem op de televisie geuite beschuldigingen zijn teruggekomen, wat afbreuk zou doen aan zijn betrouwbaarheid.
b Hij zou de vergunningen deels zelf en deels via zijn vaste consultants hebben geregeld.
c Ook de medewerker zelf verklaarde dat hij de minister geen geld in het vooruitzicht had gesteld.
d Aldus blijkt uit de tekst van een door de waarnemend PG van Aruba gehouden toespraak, ter gelegenheid van de beëdiging van nieuwe advocaten door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, d.d. 22 januari 2008.

Een ander voorbeeld van een strafrechtelijk onderzoek binnen de vreemdelingenketen had betrekking op fraude met immigratiekaarten, waarmee de houder van de kaart langer met een geldige titel in Aruba kon verblijven.[669] Het ging om een immigratieambtenaar, die door misbruik van haar bevoegdheden vijf vrouwen van Venezolaanse en Colombiaanse afkomst 'binnenstempelde' Hierbij speelde een andere illegaal in Aruba verblijvende Venezolaanse vrouw de rol van bemiddelaar; zij leverde tegen betaling vrouwen aan, die dan door de immigratieambtenaar geholpen werden, ook weer tegen betaling. Dat helpen bestond uit het stempelen van een valse datum van binnenkomst in Aruba op het kaartje dat een ieder moet invullen bij binnen-

669 Aldus een respondent uit wereld van de opsporing.

komst in Aruba. Dit kaartje droegen de vrouwen in kwestie dan bij zich en indien gevraagd, leek het alsof ze nog maar net in Aruba waren, in plaats van al langere tijd. De vrouwen liepen tegen de lamp toen de LTUV gewijzigd werd en de toegestane verblijfsperiode voor Venezolanen teruggeschroefd werd van drie maanden naar één maand. De ambtenaar werd veroordeeld tot vijftien maanden gevangenisstraf en ontzetting uit het ambt voor de maximale periode van vijf jaar; de tussenpersoon kreeg twaalf maanden en de twee buitenlandse vrouwen kregen straffen gelijk aan het voorarrest, niet voor het illegale verblijf, maar voor de omkoping.[670]
Een zaak die nog in onderzoek was ten tijde van de dataverzameling voor het onderhavige onderzoek, betrof een medewerkster van IASA die mensen zonder inklaring Aruba liet binnenkomen. Een ander lopend onderzoek betrof fraude bij uitgifte van paspoorten bij Censo.[671] Omdat deze onderzoeken nog niet waren afgerond, gaan we niet verder op deze zaken in.

8.8.3 Integriteitsrisico's

In het voorgaande zijn enkele integriteitsschendingen op vreemdelingenterrein naar voren gekomen en signalen van mogelijke politieke bemoeienis met vergunningverlening.[672] Daarnaast presenteerden we enkele van de vele verhalen over *mogelijke* integriteitsschendingen, waarvan het waarheidsgehalte door ons niet bepaald kan worden. In de loop van het hoofdstuk kwamen we een aantal kwetsbaarheden in de vreemdelingenketen tegen. Die keten vormt, zo bleek, een complex geheel van organisaties, bevoegdheden en regelingen, die in de loop der jaren een aantal keer werden gewijzigd. Dat maakt het lastig een eenduidig beeld te geven van kwetsbaarheden in de keten. Gelegenheden die zich in het verleden voordeden kunnen zijn weggenomen of er kunnen nieuwe voor in de plaats zijn gekomen. Ook kan het beeld van integriteit bij onze respondenten zijn gekleurd door voorvallen uit dat verleden, iets waar zoals bleek bijvoorbeeld DIMAS last van heeft. Met deze kanttekeningen in het achterhoofd, valt niettemin een aantal kwetsbaarheden die integriteitsrisico's impliceren aan te wijzen. Sommige zijn specifiek voor bepaalde diensten, andere spelen op verschillende plaatsen in de keten. We lopen ze kort langs.
Beslissingen binnen de vreemdelingenketen zijn vaak van groot belang voor de betrokkenen. Het komt dan ook voor dat er op medewerkers binnen die keten druk wordt uitgeoefend om de beslissing in kwestie in een bepaalde richting te sturen. Dat levert een integriteitsrisico op wanneer de desbetreffende medewerkers de mogelijkheid hebben om aan de wensen van de persoon in kwestie tegemoet te komen, dat wil zeggen wanneer zij (in termen

670 Jaarverslag OM over 2007 (2008, p. 14).
671 Twee respondenten uit de rechtshandhaving en de vreemdelingenketen. 'Procedure aanvraag paspoort duurt langer', *Amigoe* 30 maart 2011.
672 Een in het kader van het onderhavige onderzoek geïnterviewde politicus beaamde overigens dat er in bepaalde gevallen wordt ingegrepen om procedures te versnellen.

van de formule van Klitgaard, zie hoofdstuk 2) de discretionaire ruimte hebben om eigen belangen of die van anderen te laten prevaleren in afwijking van de wet of het beleid.
In het verleden was die mogelijkheid er, terwijl er maar beperkt sprake was van ‘accountability’. Individuele medewerkers konden bijvoorbeeld beslissen over inburgering, of een vergunningaanvraag van begin tot eind behandelen. De controle op hun werk was beperkt en ongeautoriseerd wijzigingen aanbrengen in de registratiesystemen was mogelijk. In die registratiesystemen ontbrak ook informatie, zo werden niet alle uitgiften, noch alle vermissingen van paspoorten geregistreerd. Met betrekking tot de paspoorten was het bovendien zo dat de ruimte waar zij werden opgeslagen niet beveiligd was en werden ingenomen en verlopen reisdocumenten niet op de voorgeschreven wijze vernietigd. Hier komt bij dat meerdere van de bij de vreemdelingenketen betrokken diensten een tekort aan personeel hadden, dat het personeel dat er was bovendien deels te laag geschoold was, terwijl lange tijd geen aandacht was besteed aan bijscholing of training. Ook waren er niet altijd duidelijke kaders (bijvoorbeeld bij DAO) of werkinstructies voorhanden. Verder kwam het volgens een respondent van IASA voor dat IASA-medewerkers nevenarbeid verrichtten als beveiligingsmedewerker. Als zodanig konden zij bij bedrijven zaken en personen aantreffen (illegale arbeid) waar zij als IASA-medewerker tegen op zouden moeten treden.
Wat meer in algemene zin ook als integriteitsrisico kan worden bestempeld, zijn de frequente veranderingen in het vreemdelingenbeleid die lange tijd niet in wet- of regelgeving zijn vastgelegd. Daarnaast wisselden verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld rond vreemdelingentoezicht) en zijn er onduidelijkheden over bevoegdheden (bijvoorbeeld de opsporingsbevoegdheden van IASA) en over verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld met betrekking tot vreemdelingenbewaring en volgens enkele respondenten ook over de aanpak van schijnhuwelijken). Daarnaast kunnen de lange doorlooptijden een rol spelen. De verleiding is dan groot om in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als bekenden daar belang bij hebben (‘kleine-eilandenproblematiek’), zaken versneld te behandelen. Ook algemene economische belangen kunnen hiertoe overigens motiveren.

8.8.4 Integriteitsbevorderende maatregelen

Om onrechtmatig of niet-integer handelen tegen te gaan zijn interne controle en functiescheiding van belang. Daarnaast is het om integer handelen te bevorderen volgens meerdere respondenten van belang te investeren in integriteitsbesef, kwaliteit van medewerkers en permanente educatie.
Interne controle en functiescheiding zijn met verloop van tijd bij diverse diensten beter geregeld. Het komt bijvoorbeeld niet meer voor dat individuele medewerkers kunnen beslissen over het inburgeringsniveau van iemand die genaturaliseerd wil worden. Ook de overheveling van een deel

van de taken rond paspoortenuitgiften naar KABGA is op te vatten als functiescheiding. Bij Censo zijn controle en fysieke beveiliging verbeterd. Bij DIMAS zou men tevreden zijn over de ingevoerde versterkte interne controle en functiescheiding.[673] In onze interviews werd eveneens gesteld dat functiescheiding bij DIMAS inderdaad is doorgevoerd: intake en beslissingen zijn bijvoorbeeld niet meer in één hand. Hierdoor, door beschrijving van processen en door interne controle is het uitgifteproces betrouwbaarder geworden en minder vatbaar voor fraude. Ook de Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen beoordeelde in 2007 de functiescheiding bij DIMAS als adequaat geregeld, althans waar het de vastlegging in de werkprocessen betreft. Bij andere ketenpartners zoals DAO zou functiescheiding 'meer inhoud dienen te krijgen'. In de opzet waren functiescheiding binnen DAO en ook DINA aanwezig, maar in de praktijk bleek personeelstekort de uitvoering hiervan te belemmeren.[674] Het besef van 'integriteitsdilemma's' zou nog onvoldoende zijn doorgedrongen.[675]

Op andere gebieden en bij andere ketenpartners is eveneens aan functiescheiding gewerkt. Waar het voorheen bijvoorbeeld mogelijk was aangehouden illegale vreemdelingen vrij te laten, of zoals een respondent aangaf 'als het een mooie vrouw was, [die] tijdelijk mee naar huis te nemen', is met de Minister van Justitie in de regering Oduber II afgesproken dat vrijlating gebeurt op advies van IASA, na accordering van de minister. Vrijlatingen worden vastgelegd, binnen IASA is er aandacht voor het rouleren van teams. Voorts is het zo dat IASA-medewerkers geen nevenarbeid mogen verrichten.[676]

Ook op het terrein van educatie is vooruitgang geboekt. Hoewel diverse diensten nog klagen over het opleidingsniveau van de medewerkers en er vraagtekens zijn gesteld bij de screening van IASA-personeel, zijn er nieuwe, hoger gekwalificeerde medewerkers aangesteld bij bijvoorbeeld Censo.[677] Ook is er een en ander aan opleidingen gedaan. Voor zover indertijd personeel is overgegaan van DINA naar DIMAS, heeft dit inmiddels cursussen gevolgd waaronder de cursus integriteit, aldus de ketenmanager. Een van de respondenten gaf aan dat dit medewerkers soms in verwarring brengt omdat zij op de cursus leren dat zij de wet moeten volgen, terwijl er in de praktijk gewerkt wordt volgens andere, (nog) niet wettelijk vastgelegde regels. IASA heeft de eigen mensen en andere diensten getraind. In de Rapportage Evaluatie Vreemdelingenketen en tijdens interviews werd overigens aangegeven dat DIMAS beter toegerust zou zijn om dergelijke cursussen te geven en dat er ten minste gebruikgemaakt had moeten worden van DIMAS-gecertificeerd materiaal. IASA gaf aan dat de cursusplannen aan DIMAS zijn voorgelegd en dat de cur-

673 PwC (2008b, p. 21).
674 ARA (2007, p.21).
675 Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007, p. 20).
676 Degenen die als beveiliger werkten zijn allemaal weggegaan bij IASA, aldus een respondent van IASA.
677 Censo maakte ook melding van opleidingsplannen.

sussen, toen daar van DIMAS geen reactie op kwam, met toestemming van de minister zijn gegeven.

Uit het voorgaande blijkt dat op alle genoemde risicogebieden verbeteringen tot stand zijn gebracht. Daarmee zijn echter niet alle kwetsbaarheden verholpen.

8.9 Concluderend

Aruba heeft te maken met een gestage (arbeids)migratie en ongeveer een derde deel van de Arubaanse bevolking is niet in Aruba geboren. Het vreemdelingenbeleid en het toezicht en de handhaving op dit terrein zijn dan ook van wezenlijk belang voor het eiland. Daar is een groot aantal diensten bij betrokken. Berichten dat de vreemdelingenketen niet goed functioneerde waren aanleiding tot verschillende plannen en maatregelen ter verbetering. Dat brengt ons bij de vraag wat nu de stand van zaken is. We vatten onze bevindingen samen.

1 De verschillende bij de verlening van verblijfvergunningen betrokken diensten kenden het afgelopen decennium ernstige tekortkomingen op het gebied van registratie en dossiervorming. Mede als gevolg hiervan duurde het proces van vergunningverlening langer dan de wettelijke termijnen die daarvoor stonden. Aanvragers van vergunningen en van naturalisatie kwamen voor problemen te staan wanneer zij – buiten hun schuld – lang op een vergunning moesten wachten, respectievelijk niet aan konden tonen dat ze rechtmatig in Aruba verbleven, dan wel daar onafgebroken hadden verbleven. Ook de vastlegging van (persoons)gegevens in de bevolkingsadministratie liet veel te wensen over.
2 De samenwerking tussen de verschillende partners bij vergunningverlening en toezicht en handhaving van het vreemdelingenbeleid liet te wensen over. Debet hieraan was onder meer een terughoudende opstelling bij het delen van informatie, maar ook de genoemde gebrekkige kwaliteit van gegevens bevorderde de uitwisseling ervan niet. Daarnaast is er nog geen automatiseringssysteem dat de systemen van de verschillende ketenpartners met elkaar verbindt. Privacywetgeving en daarmee een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van informatie ontbreekt nog. Er is ook niet vastgelegd welke informatie wel en welke niet uitgewisseld mag worden. Tussen sommige diensten zijn daar deels wel bilaterale afspraken over gemaakt.
3 Er was sprake van integriteitsrisico's in relatie tot vergunningverlening, mede als gevolg van lange wachttijden, het belang van betrokkenen om tijdig een gunstige beslissing op een aanvraag te krijgen en een gebrekkige controle op het uitgifteproces. De niet-accurate registratie en dossiervor-

ming vergrootten de mogelijkheden tot onrechtmatige uitgifte van vergunningen. Dat gold eveneens waar interne controle en functiescheiding, ook met betrekking tot registratie, nog onvoldoende waren doorgevoerd. Hoewel we in rapporten en in interviews meer verhalen dan concrete zaken zijn tegengekomen, hebben de integriteitsrisico's in de praktijk ook daadwerkelijk tot integriteitsschendingen geleid. Dit bleek uit een aantal strafrechtelijke onderzoeken. In hoeverre het beperkte aantal strafrechtelijke onderzoeken een indicatie is voor het vóórkomen van integriteitsschendingen valt niet te zeggen: ontvanger en verstrekker van een vergunning hebben er belang bij om hierover te zwijgen, wat de vaststelling van die integriteitsschendingen en de opsporing daarvan bemoeilijkt.

4 De Minister van Justitie die tot 2006 het vreemdelingenbeleid in portefeuille had, is in het verleden beschuldigd van corruptie in relatie tot de uitgifte van verblijfs- en werkvergunningen. Feitenonderzoek van het Openbaar Ministerie leidde echter niet tot een redelijk vermoeden van schuld jegens deze minister. In één zaak leek wel strafrechtelijk onderzoek geboden, niet naar het handelen van de minister maar dat van een ambtenaar. Deze zaak werd geseponeerd wegens het niet beschikbaar zijn van cruciale getuigen.

5 In Aruba is sprake van een zekere spanning tussen enerzijds ongerustheid over het grote aantal vreemdelingen, en anderzijds de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten. De verschillende politieke partijen leggen hier andere prioriteiten. Dit resulteerde in een wisselend toelatingsbeleid, hetgeen zich (slechts) met vertraging vertaalde in wetgeving. In de praktijk leidde dit tot onduidelijkheid over de toepassing van het beleid en een sterke toename van het aantal juridische procedures. Een consistent en vastgelegd vreemdelingenbeleid biedt houvast aan het grote aantal diensten dat bij de uitvoering ervan betrokken is en bevordert een loyale uitvoering daarvan. Het ontbreken van een helder beleid vergroot daarentegen de discretionaire ruimte om beslissingen te nemen en daarmee de risico's op niet-integer handelen. Ook op dit moment zijn er discrepanties tussen wetgeving en het beleid in de praktijk.

6 In de afgelopen jaren zijn ter verbetering van de vreemdelingenketen verschillende stappen gezet en is op een aantal terreinen vooruitgang geboekt. Zo is controle en functiescheiding bij de DIMAS doorgevoerd of verbeterd. Bij Censo is gewerkt aan functiescheiding, maar de controle op de invoer van gegevens wordt ernstig beperkt door een gebrek aan (gekwalificeerd) personeel. Daar komt bij dat Censo ook vanuit het verleden kampt met onvoldoende betrouwbaarheid van persoonsgegevens in de basisadministratie. De fysieke beveiliging bij de uitgifte van paspoorten bij Censo is verbeterd. De doorlooptijden bij de uitgifte van vergunningen zijn korter geworden, mede door werkafspraken tussen DIMAS en DAO. Omdat nauwkeurige managementinformatie hierover nog ontbreekt, is over de precieze winst die hier geboekt is nog geen uitspraak te

doen. In het algemeen is er meer aandacht gekomen voor integriteit. Er zijn integriteitscursussen gevolgd, er is gewerkt aan het opleidingsniveau van medewerkers en er is hoger gekwalificeerd personeel aangetrokken (bijvoorbeeld bij Censo). Belemmerend voor het invoeren van verbeteringen is nog wel een gebrek aan voldoende en gekwalificeerd personeel. Op het terrein van ICT zijn bij verschillende diensten moderne systemen gekomen. De voorgenomen vervanging van het verouderde softwaresysteem bij DIMAS is echter nog niet tot stand gekomen. Ter verbetering van de samenwerking is een maandelijks ketenpartneroverleg ingesteld.

7 Terugkijkend op de afgelopen tien jaar zien we frequente veranderingen in beleid, reorganisaties bij diensten en verschuivingen in taakstelling. De positie van de partijen op het gebied van toezicht en handhaving van de vreemdelingwetgeving is nog aan discussie onderhevig. Bestaande knelpunten blijven hierdoor voortduren. We zien weliswaar over het geheel genomen verbeteringen, maar die gaan langzaam. Er zijn veranderingen ten goede bij Censo en DIMAS, mede in gang gezet door samenwerking tussen Aruba en Nederland in het kader van het *MoU* 2007. Niettemin blijven op het vlak van personeel, automatisering, controle en samenwerking nog belemmeringen en risico’s bestaan voor het goed functioneren van de vreemdelingenketen.

9 Rechtshandhaving en bestuur

In dit hoofdstuk behandelen wij de verhouding tussen bestuur en rechtshandhaving en beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 7: *Hoe functioneert de rechtshandhaving in vergelijking met de situatie in het verleden, in het bijzonder voor wat betreft de relatie met het openbaar bestuur?* Het gaat globaal om twee zaken: ten eerste de vraag of de rechtshandhaving procedureel en organisatorisch is toegerust voor haar taak en, ten tweede, in hoeverre het bestuur de procedureel-organisatorische voorwaarden creëert voor de taakuitoefening van de organisaties actief op het gebied van de rechtshandhaving. In de aanloop naar ons onderzoek waren ten aanzien van het laatste vragen gerezen. In haar brief aan de Tweede Kamer sprak de voormalige Staatssecretaris van BZK haar zorg uit over een aantal aspecten van de rechtshandhaving.

1 Vertraging in de realisering van verbeterplannen van het Korps Politie Aruba (KPA).
2 Belasting van de Landsrecherche (LR) door een groot aantal corruptiezaken.
3 Onderbezetting bij het Openbaar Ministerie (OM), mede in het licht van enkele lastige dossiers.
4 De Arubaanse medewerking aan de verbeteringen in de bedrijfsvoering van het gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Ten aanzien van deze punten proberen wij in dit hoofdstuk na te gaan hoe actueel ze thans zijn. Het vierde punt laten wij buiten beschouwing, omdat, zoals al bleek in hoofdstuk 6, inzake de medewerking van Aruba aan de bedrijfsvoering van het Hof inmiddels afspraken zijn gemaakt. Wij gaan als volgt te werk. In paragraaf 9.1 staan wij kort stil bij de vraag hoe de misdaadsituatie in Aruba, die de werklast van rechtshandhavende instellingen overwegend bepaalt, zich heeft ontwikkeld. In de vervolgparagrafen bespreken wij de organisaties die actief zijn in de rechtshandhaving, met speciale aandacht voor die, welke in 2009 met name genoemd werden: het OM (paragraaf 9.2), de LR en het KPA (paragraaf 9.3). Wij behandelen aspecten van hun bevoegdheden, capaciteit en productie, alsmede hun relatie met het openbaar bestuur in de onderzoeksperiode. Aan het eind van paragraaf 9.3 staan wij stil bij de samenwerking binnen de rechtshandhaving, waarbij wij ook kort aandacht besteden aan enkele andere diensten (de douane, de Kustwacht en het RST). We sluiten het hoofdstuk af met een terugkoppeling naar de onderzoeksvraag (paragraaf 9.4).

9.1 Misdaad in Aruba

In 2007 publiceerde het OM Aruba een overzichtsstudie van de misdaadsituatie in de jaren 2002-2006, de *Criminaliteitsbeeldanalyse Aruba 2007*. Wij gebruiken deze ‘CBA’ hier om de criminaliteitssituatie te beschrijven en vul-

len die waar nodig en mogelijk aan met recente data.[678] De cijfers in de CBA en onze aanvullingen zijn met name gebaseerd op registraties van het KPA en de jaarverslagen van het OM (zie tabel 14).

Tabel 14 Geregistreerde en opgeloste misdrijven in Aruba, 2002-2008

Jaar	Geregistreerde misdrijven	Opgeloste zaken	Ophelderingspercentage
2002	6.412	975	15%
2003	4.236	757	18%
2004	5.933	661	11%
2005	5.511	900	16%
2006	5.643	*	*
2007	6.277	*	*
2008	5.690	*	*

* Geen cijfers beschikbaar.
Bron: Jaarverslagen KPA over 2006-2008 en OM Aruba (2007)

De cijfers fluctueerden per jaar. Vier vijfde van de aangiften betrof gekwalificeerde diefstal. De cijfers in de CBA waren volgens de auteurs overigens niet compleet, omdat niet alle districten gegevens leverden. Of het ophelderingspercentage hoog of laag is, bijvoorbeeld in vergelijking met andere landen, valt niet goed vast te stellen.[679] Het *dark number* van onbekend gebleven misdaad is mogelijk hoog, omdat vooral bij diefstal de aangiftebereidheid laag zou zijn. De aard van de criminaliteit veranderde door de jaren niet wezenlijk, althans, wanneer we uitgaan van de delicten voor welke verdachten werden ingeschreven bij het OM (zie tabel 15).

678 OM (2007). Het rapport was 'vertrouwelijk', maar bleek te downloaden vanaf de website van de partij RED (www.redaruba.com). Vergelijkbare studies die wel openbaar zijn, verschenen met betrekking tot Sint Maarten (Verhoeven et al., 2007), Curaçao (KLPD, 2009a) en Bonaire (KLPD, 2009b).

679 Zo blijkt uit een WODC-studie uit 2003; verschillen in en twijfel over betrouwbaarheid van registraties, maken het meten en vergelijken problematisch: 'De hoge correlatie die gevonden wordt tussen de ophelderingspercentages enerzijds en de verwachte invloed die de diverse hierboven genoemde factoren op het ophelderingspercentage hebben anderzijds maakt het aannemelijk dat ophelderingspercentages tussen landen niet vergelijkbaar zijn als er geen rekening gehouden wordt met deze factoren' (Smit et al., 2003, p. 18).

Tabel 15 Geregistreerde verdachten naar delict, 2003-2009

Ingeschreven	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gekwalificeerde diefstal (324 WvS)	323	328	298	312	344	370	480
Drugsdelicten, harddrugs (3 LVM)	247	270	191	162	230	215	171
Rijden zonder geldig rijbewijs (10 LWV)	348	145	210	89	247	303	265
Bedreiging (298 WvS)	82	112	76	103	98	111	117
Opzetheling (431 WvS)	132	128	*	*	*	163	85
Rijden onder invloed (5 LWV)	*	*	84	140	136	178	*
Valsheid in geschrifte (230 WvS)	110	92	*	*	*	112	*
Vernieling (366 WvS)	66	*	50	70	78	*	81
Openlijke geweldpleging (147 WvS)	*	91	*	51	60	*	87
Diefstal (323 WvS)	78	93	63	*	*	*	*
Oplichting (339 WvS)	52	*	*	*	*	*	*
Diefstal met geweld (325 WvS)	52	83	49	*	83	*	107
Drugsdelicten, softdrugs (4 LVM)	*	*	76	47	78	75	84
Vervalsing reisdocument (236 WvS)	*	*	54	*	*	*	*
Voorhanden hebben vuurwapen (3 VWV)	*	*	53	*	85	86	*
Omkoping ambtenaar (183 WvS)	*	*	*	*	92	94	*
Mishandeling (313-317 WvS)	102	121	*	101	117	242	155

* Gegevens niet aanwezig in bron.
Bron: Jaarverslagen OM over 2003-2009

In termen van het aantal ingeschreven verdachten is vanaf 2006 een toename te zien van het aantal dat wegens gekwalificeerde diefstal en diefstal met geweld werd ingeschreven, maar het is ons niet bekend of dat ligt aan een stijging in de prevalentie van het delict of aan een verscherpte aanpak. Voor het delict omkoping geeft tabel 15 alleen cijfers voor de jaren 2007 en 2008. De CBA 2007 liet zien dat het aantal levensdelicten in Aruba in de jaren 2002-2006 toenam van vier naar zeven; de laatste ‘liquidatie’ (afrekening in het criminele milieu) vond plaats in 2001. Relatief gezien ligt het aantal van ongeveer vijf levensdelicten per jaar, bij ongeveer 100.000 inwoners, ver onder het regionale gemiddelde. Voor het Caribische gebied ligt het cijfer op 30 gevallen van moord en doodslag per 100.000 inwoners en voor Latijns-Amerika op 26; het Arubaanse lag onder of in de buurt van het Noordamerikaanse cijfer van zeven, maar boven het West- en Centraaleuropese, dat op twee ligt.[680]

Ondanks het dus, zeker in regionaal perspectief, zeer bescheiden aantal levensdelicten, trok Aruba in 2005 met één zaak internationaal de aandacht in met name de Verenigde Staten en Nederland: de verdwijning in de nacht van 30 mei van dat jaar van de Amerikaanse toeriste Natalee Holloway. Politie en justitie slaagden er, ondanks grootschalige inzet, niet in de vermiste of haar stoffelijk overschot te vinden en het bewijs tegen de hoofdverdachte kwam niet rond. In september 2006 nam Nederland op verzoek van de Arubaanse Minister van Justitie de leiding in het onderzoek op zich, maar ook dit

680 De cijfers van de verschillende landen betreffen verschillende jaren en zijn afkomstig van UNODC en Wereldbank (KLPD 2009a, p. 39); in deze CBA Curaçao 2008 blijkt ook dat het Arubaanse cijfer sterk contrasteert met dat van Curaçao dat in 2007 op vijftien lag, na een piek van 34 in 2004.

bracht de zaak niet tot een oplossing.[681] De verdachte kwam vanaf begin 2008 weer veelvuldig in de media met uitspraken over de kwestie, die onderling strijdig waren, maar wel steeds weer enige reactie van de kant van de autoriteiten vroegen.[682] De internationale en media-aandacht maakten de Holloway-zaak tot een voor Aruba atypische kwestie. In ons onderzoek zullen wij er daarom niet nader op ingaan.
In de CBA 2007 werden integriteitsschendingen gedefinieerd als handelen in strijd met de geldende morele waarden en normen en daarmee samenhangende regels door personen met een voorbeeldfunctie.[683] De LR is belast met onderzoeken binnen de gehele overheidsorganisatie en het Bureau Interne Zaken en Onderzoek (BIZO) van het KPA met alleen de integriteitsschendingen binnen de politie (zie tabel 16).

Tabel 16 Meldingen integriteitsschendingen overheidsbreed en bij BIZO, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LR	40	53	42	58	26	30	29
BIZO	*	30	26	30	84	134	*
Totaal	*	83	68	88	110	164	*

* Gegevens niet aanwezig in bron.
Bron: OM (2007) en jaarverslagen LR over 2006-2009

De meldingen bij de LR laten van 2007 tot 2009 een afname zien. BIZO beschikte niet over de cijfers over 2003 en 2009. In de jaren 2007-2008 registreerde BIZO aanzienlijk meer meldingen dan in de periode daarvoor. De verklaring voor deze verschuiving is nieuw beleid van het OM, dat vanaf 2007 aangiften die vooral betrekking hadden op gedrag van medewerkers van het KPA, naar BIZO verwees. In een later stadium zou het OM dan beslissen of BIZO dan wel de LR met het verdere onderzoek belast zou worden (zie ook hieronder).[684]

Georganiseerde misdaad: smokkel van verdovende middelen
Voor zover de data een uitspraak mogelijk maken over de ontwikkeling van de smokkel van verdovende middelen en het witwassen dat daaraan is gerelateerd, lijkt het erop dat Aruba sinds de eeuwwisseling minder te maken heeft met georganiseerde misdaad dan in de periode daarvoor. In de jaren negentig wees de Commissie-De Ruiter nog op de opvatting van de regering-Clinton dat via Aruba cocaïne werd gesmokkeld. Aruba zou toen, volgens

681 'Nederland gaat onderzoek leiden Natalee Holloway', *NRC Handelsblad*, 2 september 2006.
682 Zie de ongedateerde persverklaring van het OM Aruba en KPA (waarschijnlijk van eind 2008 of begin 2009) (www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvikqpopjt8zm/vi2i8z0xrdzi/f=/blg18910.pdf).
683 Integriteitsschendingen bij de overheid omvatten fenomenen als omkoping, fraude, diefstal, verduistering, het doen van dubieuze beloften of giften, het hebben van onverenigbare functies en bindingen (belangenverstrengeling), misbruik van bevoegdheden, misbruik en manipulatie van informatie, verspilling en wanprestatie, schending van omgangsvormen/onheuse bejegening en misdragingen in vrije tijd (OM, 2007).
684 In 2006 ontving de LR nog negentien van dit soort zaken, zo blijkt uit het jaarverslag over 2007 (Landsrecherche, 2008, p. 6).

personen die voor de CBA 2007 werden geïnterviewd, een springplank zijn geweest voor het transport van drugs uit Zuid-Amerika naar de Verenigde Staten en Europa. Ligging en infrastructuur zouden volgens hen Aruba kwetsbaar maken voor grootschalige drugssmokkel, witwaspraktijken en terrorismefinanciering in relatie tot Zuid-Amerika.[685]
Over de periode 2006-2007 werd in twee verschillende bronnen gemeld dat er sprake was van een daling van drugsgerelateerde criminaliteit.[686] De ontwikkeling zou mede samenhangen met het oprollen van een grote 'handelsorganisatie' in het onderzoek Domino. Volgens het CBA waren er rond 2007 waarschijnlijk vijf tot tien grote drugshandelaren actief.[687] Het *Maritiem Criminaliteitsbeeld 2009* van de Kustwacht bevestigde het beeld van enerzijds Aruba's kwetsbaarheid voor drugssmokkel, maar meldt dat de schaal beperkter zou zijn geworden:[688]

> 'De nabijheid van Venezuela en Colombia blijven een grote rol spelen in de drugssmokkel naar Aruba. Ook de goede logistieke voorzieningen van het eiland spelen een rol. Het lijkt er op dat Aruba niet meer de grote "hub" naar Europa is wat het ooit in het verleden geweest is. (…) De heel grote partijen schijnen Aruba niet meer te bereiken, maar het is zeker dat de drugs het eiland nog wel steeds op komen. Met directe luchtverbindingen naar Europa en goede voorzieningen voor containerschepen die als eindbestemming Europa hebben of andere eilanden in de Caribische regio blijven er mogelijkheden bestaan om drugs door te voeren.'

Ook respondenten uit de rechtshandhaving stelden in 2010 dat van een groot of groeiend probleem rond drugssmokkel in Aruba geen sprake lijkt te zijn, maar dat het risico dat het weer de kop op zou steken, altijd aanwezig is.[689]

Georganiseerde misdaad: witwassen
De auteurs van de CBA konden in 2007 geen cijfers achterhalen van de omvang van een eventuele witwasproblematiek. Hun respondenten spraken van signalen dat er 'veel (wordt) witgewassen' en dat dit een 'publiek geheim' zou zijn.[690] Volgens de FATF was Aruba in 2009 *geen* 'major money laundering haven', maar was er op het eiland *wel* sprake van een gelegenheidsstruc-

685 OM (2007, p. 51); twee respondenten uit de rechtshandhaving.
686 OM (2007, p. 80); Jaarverslagen OM over 2006-2008. In de CBA (OM, 2007, p. 33) werd geconcludeerd dat voor wat betreft de bestrijding van de doorvoer van verdovende middelen de voorgaande jaren in Aruba goede resultaten waren geboekt. Het zag er naar uit dat een deel van die handel is verplaatst naar elders. In het jaarverslag over 2005 concludeerde het OM dat meer zaken zijn afgehandeld terwijl het aantal sepots was afgenomen (2006, p. 3). Het OM stelde in het jaarverslag over 2006 vast dat het aantal verdachten van drugsdelicten 'wederom' was gedaald (2007, p. 13).
687 OM (2007, p. 81). Vijf respondenten uit de rechtshandhaving in ons onderzoek menen eveneens dat er nog drugshandelaren actief zijn: 'met Domino is het niet opgelost', aldus één van hen.
688 KW NA&A (2009, p. 60-61). De CBA Maritiem geeft cijfers voor inbeslagnames van verdovende middelen door de verschillende diensten in het werkgebied.
689 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
690 In OM (2007) werd niettemin de conclusie getrokken dat er 'verschillende dubieuze geldstromen op het eiland' zijn, en dat 'de belastingdienst op de hoogte (is) van veel zwart geld in verschillende economische sectoren'. Waar de conclusie op is gebaseerd, wordt niet vermeld.

tuur.[691] Volgens onze respondenten uit de rechtshandhaving zou Aruba aantrekkelijk zijn voor witwassers van drugsgelden.[692] In hoofdstuk 6 wezen we op de FATF-studie uit 2009 waarin een aantal kwetsbaarheden van het Arubaanse financiële stelsel werden benoemd. Sinds die rapportage werkt Aruba aan de implementatie van de aanbevelingen van de FATF.
In de jaren negentig waren onregelmatigheden geconstateerd in de sfeer van smokkel van accijnsgoederen en witwassen in relatie tot bedrijven op de vrijhandelszone, de Free Zone Aruba (FZA). De FZA werd verzelfstandigd en voerde in 2002 een integriteitstoets in. De FATF stelde onder meer de Arubaanse ervaring op dit gebied als *best practice* ten voorbeeld. In het afgelopen decennium ontwikkelde Aruba een aanpak gericht op preventie; volgens de FATF leert de ervaring dat strafrechtelijke handhaving in dezen niet ideaal is.[693]

Waar het om georganiseerde misdaad gaat (cocaïnesmokkel en witwassen) is Aruba door ligging en voorzieningen dus in beginsel aantrekkelijk voor criminelen, maar respondenten hebben de indruk dat die daar in de afgelopen jaren maar beperkt gebruik van maakten.

9.2 Het Openbaar Ministerie en het bestuur

Naar aanleiding van een verstoorde relatie tussen verschillende spelers in de rechtshandhaving in 1997 stelde de Commissie-De Ruiter in het rapport *Met alle respect* voor om voorlopig geen nieuwe PG voor het OM Aruba te benoemen. Te overwegen viel om één gemeenschappelijk OM in te richten voor de Nederlandse Antillen en Aruba tezamen, teneinde een grotere afstand te creeren tussen de leiding van het OM en het bestuur. De aanbeveling van de Ruiter werd uiteindelijk niet opgevolgd en Aruba behield een eigen OM.
Nadien waren er, zoals al bleek, verschillende signalen dat er tussen het bestuur en het OM spanningen bestonden over zowel beheersmatige zaken als over keuzes in de opsporing van (oud-)bestuurders. In deze paragraaf proberen we duidelijkheid te krijgen over deze kwesties. Het antwoord geven we in een paar stappen. Eerst bespreken wij de formele bevoegdheden, capaciteit en werklast in de onderzoeksperiode. Daarna komt de relatie met de Minister van Justitie aan bod. Ten slotte gaan wij in op de feitelijke inspan-

691 FATF (2009, p. 9).
692 Respondenten uit de rechtshandhaving stellen dat dit dan voornamelijk bleek te gelden voor personen uit Colombia en Nederland; er waren nooit uitsluitend Arubanen bij betrokken.
693 'Through the work of the Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) and Aruba a number of best practice elements have been developed' (FATF, 2010, p. 4-5); 'To protect FTZs from being used for illegal activities, such as money laundering, underground banking and smuggling, the guiding principle in this journey has been *prevention*: how to raise the threshold, make it more difficult to launder illegal proceeds, and protect the integrity of the trade system. The development of a program based on promoting integrity, prevention, transparency and risk assessment is a best practice. As experience has taught, law enforcement and prosecution are not the ideal first line of defense' (FATF, 2010, p. 39).

ning van het OM in onderzoeken naar mogelijk niet-integer handelen van bestuurders en de reacties die dergelijk onderzoek opriep.

9.2.1 Bevoegdheden en taken van het OM Aruba

Het OM geeft leiding aan de opsporing en vervolging van plegers van strafbare feiten. Het is op Aruba, net als in Nederland, de enige instantie die mensen voor de strafrechter kan brengen. Het OM werkt daartoe samen met de politie en met andere opsporingsdiensten, waarbij de officier van justitie het opsporingsonderzoek leidt. Het OM houdt verder toezicht op de adequate uitvoering van strafvonnissen. Krachtens artikel VI.26 van de Staatsregeling is het OM ook met de zorg voor de justitiële politie belast.

Het OM kan verdenkingen van niet-integer of onrechtmatig handelen van het bestuur onderzoeken en zo nodig tot vervolging overgaan. Het onderzoeken van het handelen van bestuurders vereist een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van het OM. Deze zal echter nooit volledig zijn omdat de Minister van Justitie uiteindelijk politiek verantwoordelijk is voor de opsporing en het beheer van de middelen. De politieke verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de zogeheten aanwijzingsbevoegdheid van de minister.

In Aruba is de aanwijzingsbevoegdheid geregeld in artikel VI.27 van de Staatsregeling: ambtenaren van het OM zijn verplicht 'om bevelen na te komen, die aan hen in hun ambtsbetrekking door of vanwege de regering gegeven worden'. De minister heeft niettemin ten opzichte van de hoogste ambtenaar van het OM, de PG, een verantwoordelijkheid op afstand. Dit houdt in dat in dat hij de PG – met terughoudendheid – bevelen kan geven, ook in strafzaken, maar de PG kan een bevel zelfstandig beoordelen.[694] De PG heeft namelijk een constitutioneel onafhankelijke positie; hij wordt ingevolge de Staatsregeling door de Koning, na overleg met de regering, benoemd en ontslagen en wordt voorgedragen via het Hof en de regering van Aruba (VI.21 en 22). Een respondent formuleert het als volgt: 'De PG vervult een echte Arubaanse taak, hoewel hij binding heeft met het Koninkrijk'.[695] De PG wordt wel als de belangrijkste adviseur van de Minister van Justitie beschouwd, zonder dat dit met zoveel woorden is geregeld.[696]

De vervolging van politieke ambtsdragers is een gecompliceerde kwestie. Het gaat, aldus Sikkema, om de afweging tussen enerzijds het gelijkheidsbeginsel, dat inhoudt dat bewindslieden niet boven de wet staan en anderzijds 'lichtvaardige of misplaatste vervolgingen, die slechts op "politieke afkeer" berusten'.[697] In hoofdstuk 3 verwezen we naar De Jong, die meende dat na het rap-

694 Een beslissing inzake vervolging door de PG kan worden getoetst door het Gemeenschappelijk Hof (art. VI.27 Staatsregeling), het Hof kan vervolging ook gelasten.

695 Een respondent uit de rechtshandhaving.

696 Commissie-De Ruiter (1997).

697 Sikkema (2007, p. 6). In Nederland is voor de figuur gekozen dat de Tweede Kamer en de regering vervolging kunnen gelasten en dat dan de PG bij de Hoge Raad verplicht is te vervolgen. Over deze procedure bestaat discussie; feit is dat in Nederland nooit een minister wegens een ambtsmisdrijf werd vervolgd. Daarnaast lopen opinies uiteen over de vraag voor welke strafbare feiten bewindslieden vervolgbaar moeten zijn. De vervolging van *oud*-bewindslieden is volgens Sikkema nog weer een andere kwestie.

port 'Calidad' Aruba hier bepaald ver was gegaan, door onzorgvuldigheid in de sfeer van integriteit te trekken.

9.2.2 Formatie, bezetting en werklast

Formatie en bezetting

De formatie van het OM van Aruba is al geruime tijd vastgesteld op ongeveer vijftig personen.[698] De vastgestelde formatie bij het OM is zes officieren en hoofdofficieren van justitie. Uit de jaarverslagen over de periode 2003-2009 en gesprekken met respondenten komt naar voren dat het OM in vergelijking met de formatie enkele jaren sterk onderbemand was. De formatie is nooit geheel bezet[699] en volgens respondenten waren er in de periode 2007-2008 gedurende enige tijd slechts twee officieren. Over de periode van drieënhalf jaar tot aan 2010 waren dat er doorgaans vier.[700] Onder officieren van justitie, die in veel gevallen uit Nederland kwamen, zou sprake zijn geweest van een groot verloop en voortijdig vertrek.[701] In de tweede helft van 2010 zou – mede naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van 25 mei 2009 – het officierenkorps van het OM alsnog op sterkte zijn gebracht.[702] Dit kan overigens niet verhinderen dat schaalgrootte de ontwikkeling van specialismen beperkt.

Werklast

Het aantal ingeschreven verdachten en overtredingen kan als indicatie gelden voor de werklast van het OM. Tabel 17 geeft de ontwikkeling hierin weer.

Tabel 17 Ingeschreven verdachten en overtredingen bij het OM Aruba, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Verdachten misdrijf	1.430	1.396	1.308	1.202	1.618	1.517	1.723
Overtredingen	4.476	5.304	6.599	6.610	6.959	7.034	5.026

Bron: Jaarverslagen OM Aruba

In de jaren dat het OM relatief zwak bemenst was, 2007 en 2008, steeg het aantal ingeschreven verdachten en overtredingen fors. Volgens respondenten bij het OM werden in 2007 flinke achterstanden geconstateerd in zaken die nog niet waren beoordeeld. Daar zaten ook zwaardere delicten bij, en zaken van soms wel vijf jaar oud. Nadien zijn veel van deze zaken weggewerkt, waarbij een deel werd geseponeerd (zie tabel 18).

698 Jaarverslagen OM Aruba over 2003-2009 (2004-2010).
699 Respondent uit de rechtshandhaving.
700 Drie functionarissen uit de rechtshandhaving.
701 Dit was volgens een respondent slecht voor de continuïteit: 'Nederlandse ovj's komen voor een periode van drie tot vijf jaar, wat als nadeel heeft dat met hun terugkeer telkens ook weer veel kennis verloren gaat.' Hier lag een reden om de specialisatie CID (vgl. CIE in Nederland) bij een Arubaanse officier onder te brengen.
702 Brief d.d. 15 oktober 2009 van de PG van Aruba aan het ministerie van BZK. In 2010 vertrok een officier, waardoor weer een vacature ontstond.

Tabel 18 Sepots van het OM Aruba, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Onvoorwaardelijk	450	237	158	689	730	730	2.321
Voorwaardelijk	158	197	114	144	220	364	271

Bron: Jaarverslagen OM Aruba

De sepotcijfers van het OM, met name de onvoorwaardelijke, laten vanaf 2006 een stijging zien.[703] In 2008 lagen nog circa tweeduizend zaken te wachten op behandeling; mogelijk staat de verdrievoudiging in de sepotcijfers in 2009 hiermee in verband.[704] Respondenten uit de rechtshandhaving zeggen dat het OM in de periode 2007-2008 'honderden' zaken moest seponeren.[705]
Het OM verdeelt sepots niet onder naar type zaak. Daardoor kan niet worden vastgesteld in hoeveel gevallen deze integriteitszaken betroffen. Zoals bleek, nam het aantal van deze zaken in de 'piekjaren' 2007 en 2008[706] bij de LR iets af, terwijl het bij BIZO toenam. Respondenten uit de rechtshandhaving stelden dat het OM vanwege de capaciteitsproblemen, ook bij de LR, de minder belangrijke integriteitszaken terugspeelde naar de betreffende diensten.[707]
Niet alleen bezetting en werkaanbod bepaalden de werklast. Zeven respondenten wezen op het gemis aan bepaalde bevoegdheden, met name het ontbreken van een juridische grondslag voor het gebruik van enkele bijzondere opsporingsmethoden in het Wetboek van Strafvordering, zoals het stelselmatig afluisteren. Dit hinderde volgens respondenten de bewijsvoering vaak en in sterke mate.[708] In het verleden was het werken met een richtlijn van het OM als substituut voor een wettelijke regeling van de inzet bijzondere opsporingsmiddelen door de rechter afgewezen. In februari 2010 oordeelde het Gemeenschappelijk Hof van Justitie dat het ontbreken van die wetgeving in strijd was met het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens.[709] Overigens zond in oktober 2009 de MEP-regering, enkele dagen voor haar vertrek, een Ontwerp-Lv in bij de Raad van Advies die tot een wettelijke regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden moest leiden.[710]
De werklast en vooral de onderbezetting bij het OM had waarschijnlijk meer gevolgen. Cijfers over doorlooptijden zijn in de jaarverslagen niet opgenomen, maar het OM maakte wel melding van initiatieven om deze terug te

703 Jaarverslag OM over 2007 (2008, p. 21). Een voorwaardelijk sepot houdt in dat de officier afziet van verdere vervolging onder een bepaalde voorwaarde, bijvoorbeeld dat de verdachte de aangerichte schade na vernieling vergoedt.
704 Met het oog op een efficiënte benutting van capaciteit is met ingang van 2004 de 'TOM-zitting' (taakstraf OM) ingevoerd voor minder ernstige gevallen.
705 Twee respondenten uit de rechtshandhaving.
706 De toename hing samen met de Rijbewijzenzaak (zie hoofdstuk 7).
707 Zie volgende paragraaf.
708 Jaarverslag OM over 2005 (2006). Ook kende het registratiesysteem van het OM volgens de CAD een aantal tekortkomingen. Vanaf 2005 bracht het OM een ondersteunend systeem tot stand, speciaal ontwikkeld voor het volgen en het afdoen van zaken van verdachten die gedurende de voorlopige hechtenis in vrijheid zijn gesteld. De voortgang van de zaken wordt zo bewaakt waardoor zaken niet zouden kunnen blijven liggen.
709 'Justitie Antillen en Aruba gehandicapt in strijd georganiseerde criminaliteit', *NRC Handelsblad*, 10 augustus 2010 (via www.scherpinstrafrecht.nl).
710 Ontwerp-landsverordening houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering van Aruba (AB 1996 nr. 75) (bijzondere opsporingsbevoegdheden) (Raad van Advies, 2011, p. 19 e.v.).

dringen.[711] Veel zaken zijn volgens respondenten in het recente verleden lang blijven liggen. Een nauw betrokkene spreekt van een in 2008 bij het OM aangetroffen kast met verkeerszaken (2008) die klaar lagen voor de zitting. Ook bij de politie bleven rond 2007 en 2008 veel afgehandelde zaken liggen, wat doorwerkte in de doorlooptijden.
Onderbezetting kon volgens verschillende respondenten gevolgen hebben voor vervolgingsbeslissingen in zaken die veel capaciteit vergen.[712] Hierop valt cijfermatig geen zicht te krijgen. De waarnemend PG liet in het voorwoord van het OM-Jaarverslag over 2007 wel weten dat grootschalige onderzoeken als de Fondo-zaak 'de krachten van een klein parket als dat van Aruba in feite te boven gaat. Er blijft dan veel ander werk liggen.' Hij meende echter ook dat het 'een verkeerde gedachte (zou) zijn om hieruit te concluderen dat hoe groter de omvang van een fraude is, hoe meer kans er is dat het OM er niet aan zal willen of kunnen beginnen. Denkbaar is dat voor een dergelijk onderzoek een fraude- of andere specialist uit een ander land wordt aangetrokken.'

9.2.3 De verhouding tussen het OM en het bestuur

Volgens een respondent uit de top van de rechtshandhaving was er in de afgelopen twintig jaar een aaneenschakeling van conflicten tussen het OM en ministers van Justitie. De geschillen laten zich indelen naar globaal drie categorieën:
- geschillen over personeelsbeleid;
- geschillen over interventies van de minister;
- geschillen over zaken waarin politici als verdachte naar voren kwamen.

Hieronder geven wij een indruk van deze kwesties, waarbij zij aangetekend dat in sommige geschillen alle drie deze aspecten naar voren lijken of *schijnen* te komen. Sinds het aantreden van de AVP-regering zijn de verhoudingen verbeterd, waarover later meer. Het OM is partner in een reeks van overleggen op het gebied van opsporing en veiligheid. Ten tijde van het bewind van de MEP lag geruime tijd en in strijd met de Landsverordening Politie[713] het 'vierhoeksoverleg' tussen het OM, de ministers van Justitie en van Algemene Zaken en de Korpschef stil. Dit is onder de AVP-regering hervat en vindt zeswekelijks plaats.[714] Ook was er in 2010 weer ongeveer eens per maand justitieel beleidsoverleg.[715] Hoofdofficier en korpschef bespreken hierin lopende zaken 'door en voor'. In het zogeheten 'vijfhoeksoverleg' wordt ook het hoofd van de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) betrokken. Genoemde overleggen gaan

711 Zie onder andere het Jaarverslag OM over 2007 (2008, p. 25).
712 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
713 Art. 9 lid 1 van de Lv Politie bepaalt 'periodiek, en zo vaak daartoe naar hun oordeel aanleiding bestaat, plegen de Minister en de minister van Algemene Zaken overleg met de PG, de Directeur Openbare Orde en Veiligheid en de korpschef over de taakuitvoering van de politie'.
714 Vier respondenten uit de rechtshandhaving.
715 Een respondent uit de rechtshandhaving.

niet over nieuwe onderzoeken. Er vindt volgens een respondent uit de rechtshandhaving in deze overleggen geen (ongewenste) inmenging van de politiek in de prioriteitenbepaling van het OM plaats.

Personeelsbeleid

Volgens verschillende respondenten heeft in het afgelopen decennium regelmatig wrijving bestaan tussen het OM en de uitvoerende macht over de salariëring van leden van het OM en de invulling van vacatures.[716] Inderdaad was sprake van impasses waardoor soms jarenlang vacatures niet vervuld werden; ook de post van PG was een paar keer vacant vanwege verstoorde verhoudingen. Dat bleek al in het rapport *Met alle respect*, toen een PG vertrok en de commissie-De Ruiter opperde de post voorlopig vacant te laten (wat niet gebeurde). De functie werd verder geruime tijd waargenomen door de Advocaat-Generaal nadat een PG feitelijk op non-actief was komen te staan in verband met een juridisch conflict over de hoogte van haar pensioen.[717] Het jaarverslag over 2006 meldde dat het OM voort was gegaan met de zoektocht naar een lokale officier van justitie; de zoektocht werd in 2007 voortgezet; in deze jaren liepen ook twee grote onderzoeken die veel capaciteit vergden, de Fondo-zaak (zie hoofdstuk 7 en hieronder) en de Holloway-zaak. Het OM deed in het jaarverslag over 2007 verslag van een voorval waarbij twee lokale kandidaten ter benoeming aan de minister werden voorgedragen, maar van wie de benoeming uitbleef vanwege een salarisconflict.[718] De waarnemend PG bracht het vastlopen van het aanstellingsproces in verband met de langdurige ondercapaciteit en verbond dit vervolgens met de kwaliteit van bestuur en de waarborgfunctie van het Koninkrijk.[719] Daarop liet een ontstemde Minister van Justitie zich in een brief aan de Gouverneur van 12 mei 2008 negatief uit over de waarnemend PG. De brief bevatte ook inhoudelijke tegenwerpingen, zoals dat de bezoldiging van leden van het OM niet op de Samenwerkingsregeling viel te baseren. De vacatureproblematiek en de spanningen, ook binnen het OM, zouden hebben bijgedragen aan het hoge verloop onder officieren.[720] In 2009 werd echter weer een aantal vacatures vervuld.[721]

De personeels- en salarisproblematiek stond volgens verschillende respondenten niet op zichzelf, maar was volgens hen verbonden met zowel de verhoudingen binnen het OM als die tussen het OM en het bestuur.[722] Volgens sommigen speelde ook een cultuurverschil mee tussen Aruba en Nederland, waarbij de vaak uit Nederland afkomstige magistraten als ‘te direct’ werden

716 Acht respondenten uit politiek en rechtshandhaving.
717 Zij won dit geschil met het Land uiteindelijk in appel, aldus twee respondenten; later ontspon zich nog een executiegeschil. Zie ook Jaarverslag OM over 2007 (2008, p. 3).
718 Jaarverslag OM over 2007 (2008, p. 48).
719 Brief d.d. 26 april 2008 van de toenmalig wnd. PG van het OM Aruba aan de Staatssecretaris van BZK.
720 Twee respondenten uit de rechtshandhaving en een respondent uit maatschappelijk middenveld.
721 Het OM meldt bij brief 22 juni 2009 dat de vacaturevervulling van een AG, H-OvJ en OvJ in de eindfase is.
722 Vijf respondenten uit de rechtshandhaving. Vgl. bijvoorbeeld de scherpe briefwisselingen tussen de wnd. PG en de Minister van Justitie in 2007 en 2008.

ervaren. Die magistraten ervoeren op hun beurt weinig distantie van de kant van de Arubaanse politiek en media.

Interventies van de minister
Het OM in Aruba is volgens verschillende respondenten uit de rechtshandhaving in het afgelopen decennium met enige regelmaat verweten aan de leiband van de politiek te lopen. Het beeld dat uit de interviews en de beschikbare bronnen naar voren komt is dat:

- er incidenteel pogingen zijn geweest van ministers om, verder dan waar de aanwijzingsbevoegdheid voor bedoeld is, de afweging van het OM in strafzaken te sturen;
- deze pogingen op verzet van het OM stuitten en uiteindelijk niet succesvol lijken te zijn geweest; en
- in de media en ook daarbuiten en ook door politici niettemin een beeld werd neergezet van een OM dat politiek gestuurd zou worden.

Dit lichten wij nu eerst toe, daarna bespreken wij het rumoer rond de zaken die in dit verband met name worden aangehaald: de onderzoeken van het OM naar politici – of juist het uitblijven daarvan.

Een vroeg geschil betrof het voorval waarbij de eerste Minister van Justitie van de MEP een officier van justitie de opdracht gaf om een gedetineerde cliënt uit de praktijk van het advocatenkantoor van die minister vrij te laten. De PG legde dit toen voor aan het Hof, dat de invrijheidstelling afwees.[723]
De studie *Met Alle Respect* (1997) bracht vertrouwensproblemen tussen PG en de Arubaanse ministerraad aan het licht. Die betroffen, naast andere aspecten, een geschil in 1996 over de bevoegdheid van de minister (AVP) om een vervolgingsopdracht te verstrekken; de minister had zo’n opdracht verstrekt en de PG wilde daar niet in meegaan. Er volgde een gerechtelijk oordeel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Vanwege het ontbreken van een redelijk vermoeden van schuld achtte het Hof het in dit geval terecht dat de PG niet tot vervolging was overgegaan. Niettemin was het Hof van oordeel dat de Minister van Justitie wel over deze aanwijzingsbevoegdheid beschikte.[724] Volgens een oud-politicus hebben problemen over interventies van ministers na het verschijnen van het rapport nog enkele jaren voortgeduurd, maar wij beschikken niet over informatie op welke wijze dit dan tot uitdrukking kwam. Op dit soort problemen in de periode na 2000 zijn we niet meer gestuit.

Onderzoek naar politici
Respondenten uit de rechtshandhaving beschreven verschillende situaties waarin ook politici (bewindslieden en oppositie) al dan niet publiekelijk hun

723 Een respondent uit de rechtshandhaving.
724 Commissie-De Ruiter (1997, p. 35-37).

ongenoegen uitten over beslissingen van het OM over het vervolgen of juist het nalaten daarvan van hun collegae. De vervolging van politici is in de gepolariseerde verhoudingen van Aruba steeds een bijzonder heet hangijzer. In navolging van de aanbevelingen in het rapport 'Calidad' scherpte het Kabinet-Eman eind jaren negentig de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers aan.[725] In de beleving van twee respondenten kwam deze maatregel voort uit de behoefte om het OM 'de kastanjes uit het vuur te laten halen': '[e]n de tragiek van de AVP is dat zodra de MEP aan de macht was ze die hebben aangegrepen om de AVP-ministers (…) te vervolgen vanwege het overtreden van deze bepaling'.[726]
Die vervolging betrof met name de Fondo-zaak. Het OM werd lopende het onderzoek van verschillende kanten van partijdigheid beschuldigd. Sommigen zagen in de zaak een afrekening van de MEP met de AVP, waarin het OM zich liet gebruiken door de MEP-regering. Een respondent uit de rechtshandhaving stelde echter dat de rechter had geconcludeerd dat geen sprake was van – door de verdediging aangevoerde – ongeoorloofde beïnvloeding in deze zaak.[727]
Nadat het OM in 2008 het hoger beroep introk tegen de vrijspraak van de oud-premier,[728] was er kritiek op het OM van de kant van de MEP.[729] De AVP bekritiseerde het OM omdat het in deze zaak rond aanbestedingen wel, en zeer intensief, oud-bewindslieden aanpakte, maar niets zou doen met de vermeende aanbestedingskwesties en begrotingsoverschrijdingen die rond de MEP-regering speelden.
Het OM in Aruba lag onder het vergrootglas. Sommige PG's en officieren zouden mede vanwege de druk zijn opgestapt, zo stelden twee respondenten uit de rechtshandhaving.[730] Volgens diverse respondenten werd het OM vooral in de media veelvuldig onder druk gezet:[731] 'Er wordt (in de krant) heel veel geklaagd over niet-vervolging van mensen die uit het ene kamp komen, ter-

725 Art. 372 Wetboek van Strafrecht; vgl. hoofdstuk 7.
726 Een respondent uit de rechtshandhaving en een politicus.
727 De beïnvloeding moest blijken uit brieven die de landsadvocaat, tevens broer van de Minister van Justitie, over de zaak aan zijn broer (niet aan het OM) geschreven had. De brieven waren inderdaad geschreven en werden ter zitting behandeld. Minister en landsadvocaat werden door de rechter gehoord, waarna die tot dit oordeel kwam.
728 Het intrekken van appel was de uitkomst van overleg tussen OM en een advocaat van de verdachten, aldus verschillende respondenten. Het OM zou niet verder hebben willen procederen, maar zou appel aantekenen als een veroordeelde dat wel zou doen en de oud-minister van Financiën deed dat. Uiteindelijk trokken beiden het appel in. Het OM vreesde dat, als tot de Hoge Raad was doorgeprocedeerd, de zaak nog tot 2014 door had kunnen lopen en dat het daar ook de capaciteit niet voor had.
729 Drie respondenten uit de rechtshandhaving. De minister-president sprak zijn ongenoegen uit tegenover de PG, aldus een respondent uit de rechtshandhaving, die hierover opmerkte: 'Ik vond het wel opvallend, want daarvoor hadden ze zich nooit met die zaak bemoeid, ook niet met het instellen van het appèl. (...) Als wij en [de oud-minister van Justitie] geen appèl hadden ingesteld was er niks aan de hand geweest, maar nu we het appèl introkken hadden we hun blijkbaar een stok uit handen geslagen om de tegenstander aan de hoogste paal te nagelen.'
730 De officier die de cliënt van de minister weigerde vrij te laten werd, aldus een respondent, 'kapot gemaakt. (…) Op alle mogelijke manieren is hij gepest en getreiterd.' Een ander geval betrof de nieuwe PG die aantrad na de affaire die de Commissie-De Ruiter beschreef; en die op zijn beurt vertrok nadat 'zijn naam te grabbel werd gegooid in de pers zoals gebruikelijk', aldus een respondent uit de rechtshandhaving. Een andere respondent uit de rechtshandhaving vertelde dat weer een andere PG na zijn vertrek 'door alle kranten volledig is afgefakkeld'.
731 Vier respondenten uit de rechtshandhaving en een politicus.

wijl vergelijkbare gevallen van mensen uit het andere kamp wel worden vervolgd.'[732] In een geval van mogelijke verkeersdelicten van politici schaarden hun partijgenoten zich collectief – ook fysiek, in de rechtszaal – achter hun collega.[733] In een andere kwestie, maart 2008, kwam de gehele top van de MEP, met inbegrip van de minister-president – maar niet de Minister van Justitie – protesteren bij het KIA, waar de advocaat die ook als landsadvocaat optrad, was ingesloten vanwege een beschuldiging van aanrijding van een verkeersregelaar:[734] 'Die stonden allemaal te fulmineren tegen de rechter en de OvJ, en ze blokkeerden de weg. Krankzinnig natuurlijk! De (waarnemend PG) was des duivels dat de rechter in feite het werk onmogelijk werd gemaakt.'[735]

Een andere vorm van druk betreft beschuldigingen in de media die het OM geacht wordt op te pakken. Het OM werd in Diario 'helemaal door het slijk gehaald', omdat het niets deed met 'het bruggetje van Marisol', maar niemand deed in deze zaak aangifte.[736] Verschillende betrokkenen[737] beamen dat soms politieke motieven achter beschuldigingen van partijdigheid steken: 'Alles is politiek (…). Na de wisseling van de wacht komen er brieven binnen, dat is gewoon afrekenen.' Maar het neerleggen van een beschuldiging in een aangifte blijkt vaak een brug te ver te zijn.[738] Het OM heeft de beleidslijn om in beginsel geen onderzoeken te starten naar aanleiding van berichtgeving en verdachtmakingen in de krant.[739] Wanneer niet vervolgd wordt, is dat volgens respondenten uit de rechtshandhaving vanwege het ontbreken van een redelijk vermoeden van schuld.[740] In dat geval 'stelt het OM zich nu eenmaal erg formeel op'.[741] Anderzijds: 'We moeten natuurlijk ook niet de echte criminaliteit laten lopen, omdat we denken dat het politiek is.'[742] Deze kritiek op het OM was ook in interviews die wij afnamen te beluisteren. Niet alleen politici, maar ook respondenten uit de rechtshandhaving en waarborginstituties uitten twijfels over de politieke neutraliteit van het OM in sommige zaken in het afgelopen decennium. Respondenten uit het OM zelf daarentegen ontkenden met klem dat in strafzaken tegen politici van

732 Een van deze respondenten.
733 Twee respondenten uit de rechtshandhaving.
734 De verkeersregelaar werd in eerste aanleg veroordeeld wegens het doen van een valse aangifte (maar later door het Hof vrijgesproken) en de landsadvocaat werd vrijgesproken van doorrijden na een aanrijding (een respondent uit de rechtshandhaving; zie ook: 'Vrijspraak voor Hendrik Croes', *Amigoe*, 17 juli 2008).
735 Een respondent uit de rechtshandhaving.
736 Een respondent uit de rechtshandhaving. De respondent vervolgde met te vertellen dat een politicus van de PDR 'ook al begon (..). Allemaal klotestukken in de krant, uitermate tendentieus.' De kwestie van het 'bruggetje van Marisol' (waarin de MEP-minister van Infrastructuur in Diario van vriendjespolitiek werd beschuldigd) hebben wij uiteindelijk buiten de casuïstiek gelaten, omdat respondenten verschillende versies gaven van waar het om zou gaan.
737 Respondenten uit de rechtshandhaving.
738 Drie respondenten uit de rechtshandhaving en een huidig politicus.
739 Drie (voormalig) respondenten uit de rechtshandhaving.
740 Een respondent uit de rechtshandhaving gaf niettemin een voorbeeld van een beslissing om niet te vervolgen die niet op juridische gronden was gebaseerd.
741 Respondent uit de rechtshandhaving. Het OM in het jaarverslag over 2006: '(...) de strafzaken die het OM bij de rechter aanbrengt [hebben] ook in 2006 meestal tot een veroordeling (...) geleid, hetgeen erop duidt dat het OM een goede hand heeft inzake het inschatten van de uitkomst'.
742 Vier respondenten uit de rechtshandhaving.

politieke sturing sprake was geweest:[743] 'Dat is iets wat wel altijd in de pers wordt geventileerd, "het OM danst naar de pijpen van de minister", maar daar is heel concreet geen aanwijzing voor.'[744]
Wij stelden vast dat ten tijde van de regeerperiode van de MEP het OM verschillende vermeende integriteitskwesties waar bewindslieden van de MEP bij betrokken zouden zijn, in onderzoek nam. Dat gebeurde in de 'verkrachtingszaak', in de zaak-Namdar en het havenproject, het muziekfestival en de vreemdelingenvergunningen. Het betrof hier feitenonderzoeken die het OM niet tot een verdenking tegen bewindslieden brachten. De suggestie dat het OM tijdens het bewind van de MEP geen onderzoek instelde in kwesties waarin bewindslieden van de MEP waren betrokken, is dus *onjuist*.
Een andere vraag is of het OM meer had moeten doen. De beleidslijn van het OM was dat bij schending van de aanbestedingsregels in beginsel geen onderzoek werd gestart indien uitsluitend de doelmatigheid en niet de rechtmatigheid in het geding was. Formeel was het OM niet afhankelijk van een aangifte voor het doen van opsporingsonderzoek.[745] Het OM verrichtte geen proactief onderzoek anders dan 'navraag doen' als daar aanleiding voor was.[746] Er bestonden wel al enige jaren voornemens om de LR een meer proactieve taak te geven door een inlichtingenafdeling binnen de LR te plaatsen. Mede vanwege capaciteitsproblemen is dit tot op heden niet van de grond gekomen.[747] We signaleerden reeds dat het doorverwijzen van een 'doelmatigheidszaak' naar de Staten, niet tot actie van die kant leidde.

9.2.4 Concluderend

In deze paragraaf onderzochten wij of het OM van Aruba in de onderzoeksperiode was toegerust om zijn taken te vervullen. Waar het gaat om taken en bevoegdheden kan die vraag met 'ja' worden beantwoord, zij het dat het OM de mogelijkheid om enkele bijzondere opsporingsmethoden in te zetten node miste. Waar het aankomt op menskracht kampte het OM daarentegen in het afgelopen decennium geruime tijd met een aanzienlijk tekort. Het moeizaam karakter door de jaren heen van de relatie tussen PG en verantwoordelijke minister hing sinds ongeveer het jaar 2000 niet duidelijk samen met de aanwijzingsbevoegdheid van de laatste; wel waren er meningsverschillen over het personeelsbeleid. Volgens sommigen speelde ook een cultuurverschil mee tussen Aruba en Nederland, waarbij de vaak uit Nederland afkomstige magistraten als 'te direct' werden ervaren. Die magistraten ervoeren op hun beurt weinig distantie van de kant van de Arubaanse politiek en media. Er is iets voor te zeggen dat de onafhankelijkheid van het OM in het

743 Acht respondenten.
744 Een respondent uit de rechtshandhaving.
745 Een politicus en twee respondenten uit de rechtshandhaving.
746 Twee respondenten uit de rechtshandhaving zagen in de capaciteitsproblemen een oorzaak van een weinig proactieve houding.
747 In jaarverslagen (over 2006 en 2007) wijst de Landsrecherche expliciet op dit probleem; respondent uit de rechtshandhaving.

afgelopen decennium meer op de proef werd gesteld door reacties vanuit de politiek in den brede, dan doordat ministers zich mengden in strafzaken.

9.3 Opsporing, integriteit en samenwerking

In deze paragraaf bespreken we de opsporingsorganisaties in de rechtshandhavingsketen en hun onderlinge samenwerking, voor zover relevant in de context van deugdelijk bestuur. We kijken met name naar de LR en het KPA. Het accent ligt op de werkzaamheden in relatie tot integriteitskwesties, zowel wat betreft de diensten die daar onderzoek naar doen, als op het vóórkomen van integriteitsschendingen binnen de diensten zelf. Andere diensten dan LR en KPA komen meer zijdelings aan bod, waar wij ingaan op de samenwerking binnen de rechtshandhaving.

9.3.1 De Landsrecherche

In haar brief van 25 mei 2009 stelde de toenmalige Staatssecretaris van BZK dat onder andere de LR te kampen had met onderbezetting. LR en OM lieten haar echter enkele weken later weten dat de bezetting inmiddels 'optimaal' zou zijn, al zouden er nog wel twee rechercheurs nodig zijn.[748] De situatie was blijkbaar in korte tijd verbeterd, want veertien maanden eerder wees de waarnemend PG de Nederlandse minister-president en Staatssecretaris van BZK er nog op dat volgens hem 'de agenda van de LR overvol (is) – om nog maar te zwijgen van de talrijke onderzoeken naar platte bewaarders in het KIA. Op het herhaalde verzoek van het OM tot uitbreiding van de formatie van de LR met twee man (op de huidige bezetting van zes) wordt door de minister niet gereageerd.'[749] In deze paragraaf lichten wij een en ander in vogelvlucht toe.

Taken en bevoegdheden van de Landsrecherche
De LR is een afdeling bij het parket van de PG en is in 1993 bij ministeriële beschikking opgericht. Rechercheurs van de LR zijn opsporingsambtenaren met een algemene bevoegdheid en tevens hulpofficier van justitie. In 1997 is de LR in het Wetboek van Strafvordering opgenomen en in 2001 kwam er een Landsbesluit Taken Landsrecherche. Een concept-Landsverordening op de

748 Brief van 18 juni 2009 van de Landsrecherche en OM aan de Staatssecretaris van BZK. Ook zou, met het *National Security Plan Aruba 2008-2012* Afl. 430.000 beschikbaar zijn voor kwaliteitsverbetering van personeel en de aanschaf van computerprogramma's. Het (politie)opleidingencentrum Nederland zou bovendien opleidingen voor de Landsrecherche gaan verzorgen. Ook stonden toekomstige bijstand en samenwerking tussen Nederland en Aruba op de rol.

749 In een brief van 26 april 2008.

LR uit 2003 lag in 2010 nog bij de Minister van Justitie.[750] De LR staat onder bevel van de PG en deze bepaalt of de LR een onderzoek doet.[751] Bij inlichtingen over dubieuze handelingen van bijvoorbeeld een minister, kan de LR in overleg met de PG ook proactief onderzoek verrichten. De LR is in beginsel niet afhankelijk van aangiften en kan ook zelf het initiatief tot een onderzoek nemen, maar altijd in overleg met de PG. De LR omschrijft in haar jaarverslagen haar taken als volgt:[752]

1 Verrichten van onderzoeken naar strafbare feiten, gepleegd door ambtenaren.
2 Onderzoek naar ernstig plichtsverzuim (disciplinair onderzoek) en bewaking van de grenzen aan/van de taakuitvoering van opsporingsambtenaren en toezichthouders.
3 De 'uiteindelijke doelstelling' is het leveren van een positieve bijdrage aan een integer overheidsapparaat, door repressief en preventief[753] optreden.

De LR wordt volgens jaarverslagen *altijd* ingezet bij: ambtsmisdrijven, vuurwapengebruik door agenten of ambtenaren met de dood of letsel tot gevolg, zwaar lichamelijk letsel of dood na optreden van een ambtenaar en bij overlijden van gedetineerden in politiecellen of in het KIA. De LR *kan* worden ingezet bij: ambtsovertredingen, misdrijven gepleegd door ambtenaren niet zijnde ambtsmisdrijven en ontsnappingen of pogingen daartoe uit penitentiaire inrichtingen, waarbij aanwijzingen bestaan van betrokkenheid van één of meerdere ambtenaren.[754] Als de LR een strafrechtelijk onderzoek krijgt toegewezen, informeert de PG of de hoofdofficier het hoofd van de dienst onder wie een verdachte ambtenaar ressorteert en 'voor zover het belang van het onderzoek zich hier niet tegen verzet'.[755]

Formatie en bezetting van de Landsrecherche

In haar eerste jaren kampte de LR met onderbezetting en een hoge werkdruk door omvangrijke en complexe corruptieonderzoeken. Rond 2002-2003 bestond de LR uit een hoofd met vijf personeelsleden;[756] vanuit Nederland werd aanvankelijk technische bijstand verleend die daarna werd afgebouwd. Meerdere respondenten uit de rechtshandhaving menen dat er gedurende

750 Een nagenoeg identieke tekst in alle jaarverslagen: 'Het Landsbesluit Taken Landsrecherche bleek op bepaalde punten niet (meer) actueel en mede om deze reden werd begin 2003 gestart met een herziening van dit Landsbesluit. De herziening van dit Landsbesluit heeft geleid tot het opstellen van een concept-Landsverordening Landsrecherche. De concept-Landsverordening werd eind 2003 naar de minister van Justitie verzonden voor verdere behandeling. Genoemd concept-Landsverordening is nog steeds in behandeling, zoals ook in het vorige jaarverslag is opgemerkt.' (o.a. jaarverslag van de LR over 2009; 2010, p. 4).
751 Volgens twee respondenten uit de rechtshandhaving waarborgt dit objectiviteit en onafhankelijkheid van de LR.
752 Vgl. jaarverslag van de LR over 2007 (2008, p. 3).
753 Bij preventie moet worden gedacht aan het geven van bestuurlijk advies en voorlichting over integriteit en corruptiebestrijding.
754 Zie o.a. het jaarverslag van de LR over 2008 (2009, p. 3).
755 Alle beschikbare jaarverslagen van de LR.
756 Twee respondenten uit de rechtshandhaving.

'vijf of zes jaar' twee rechercheurs te weinig waren. Tabel 19 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de capaciteit.

Tabel 19 Capaciteit Landsrecherche, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Rechercheurs	5	5	5	7
Werknemers totaal	8	8	8	10

Bron: Jaarverslagen LR

In 2005 werd een vacaturestop afgekondigd,[757] wat vermoedelijk mede verklaarde dat bij de LR de post van diensthoofd vacant bleef van maart 2005 tot april 2007.[758] Waar tekort aan capaciteit was, werkte de LR soms samen met RST en KPA.[759] Ook werd, zoals bleek, vanaf 2007 een deel van de zaken doorgezet naar BIZO.[760] De waarnemend PG kon in augustus 2007 nog aan de Minister van Justitie melden dat de LR zich door de taakverdeling met BIZO kon concentreren op de zwaardere zaken en dat de samenwerking met BIZO 'naar tevredenheid' verliep. Niettemin schreef hij in april 2008 de bewindslieden in Nederland over het aanhoudende personeelstekort bij de LR; dat hing samen met een groeiende werklast, die hieronder nog aan bod komt.
Eind 2009 werkten er tien personen bij de LR. Betrokkenen meenden overigens dat de formatie in de toekomst naar zestien (fte) zou moeten, ook omdat de LR zou gaan uitbreiden met een eigen inlichtingeneenheid.[761] Het KPA beschikt weliswaar over een Criminele Inlichtingen Dienst (CID), maar die richt zich vooral op criminaliteit en niet zozeer op ambtenaren. De inrichting van een CID bij de LR beoogt bij te dragen aan een meer proactieve dienst. Burgers kunnen bij een CID anoniem aangifte doen.[762] Sinds 2002 bestond al wel een 'infocentrum LR' ten behoeve van informatievergaring voor proactief onderzoek, maar zulk 'onderzoek staat nog steeds in de kinderschoenen', mede door gebrek aan personeel en tijd.[763] Dit probleem speelde de goede voornemens ook in 2009 nog parten, getuige het jaarverslag over 2009.

Werkaanbod van de Landsrecherche

De meeste zaken komen bij de LR binnen via een aangifte (van diensthoofden of gewone burgers) of een getuigenverklaring, waarna op verzoek van het OM een onderzoek kan worden ingesteld. In 2009 kwamen er tien meldingen van het OM en negentien rechtstreeks van burgers.[764] In sommige gevallen waren burgers met hun melding eerst bij het KPA geweest maar door het KPA

757 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
758 Jaarverslag van de LR over 2007 (2008, p. 4).
759 Twee respondenten uit de rechtshandhaving. De samenwerking verliep volgens jaarverslagen succesvol; wel hoopte de LR dat andere inlichtingendiensten signalen en informatie nog meer met de LR zouden gaan delen.
760 Een respondent uit de rechtshandhaving.
761 Een respondent uit de rechtshandhaving.
762 Respondenten uit de rechtshandhaving.
763 Jaarverslagen van de LR over 2006-2009.
764 Jaarverslag van de LR over 2009 (2010, p. 7).

naar de LR doorgestuurd. Volgens respondenten bij de LR is zij, in tegenstelling tot vroeger, inmiddels bij veel burgers bekend.
Tabel 20 geeft een overzicht van de meldingen die bij de LR binnenkomen, uitgesplitst naar het aandeel per ministerie. Dat wil zeggen, de meldingen (die dus van verschillende kanten kunnen komen) hebben betrekking op ambtenaren of voorvallen bij diensten binnen die ministeries.[765]

Tabel 20 Aandeel verschillende ministeries in het totaal aantal meldingen per jaar bij de Landsrecherche, 2003-2009, in %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Meldingen per jaar per ministerie	40	53	42	58	26	30	29
Justitie	82%	71%	82%	81%	72%	66%	69%
Financiën & Economische Zaken	7%	17%	5%	5%	0%	4%	4%
Sociale Zaken & Infrastructuur	3%	4%	2%	2%	0%	3%	10%
Arbeid, Sport & Cultuur	8%	4%	2%	7%	0%	3%	0%
Algemene Zaken	0%	4%	5%	2%	4%	3%	3%
Volksgezondheid & Milieu	0%	0%	2%	3%	12%	14%	14%
Toerisme & Vervoer	0%	0%	2%	0%	12%	7%	0%

Bron: Jaarverslagen LR

Verreweg het hoogste percentage meldingen betreft het departement van Justitie, maar dat daalt enigszins vanaf 2007. Volgens de LR is dat hoge percentage zaken bij Justitie 'niet verwonderlijk' vanwege het grote aantal ambtenaren dat hieronder valt, meer dan 1.600 mensen. Het KPA, het KIA, de DIMAS, het IASA, de brandweer, het Cuerpo Especial Arubano (CEA) en het Departamento pa Asuntonan di Casino (DAC) zijn de grootste diensten. In 2007 verschoof, met een deel van de 'KPA-zaken' naar BIZO, ook de aard van de onderzoeken van de LR, zoals uit tabel 21 blijkt.

765 Uiteraard moet ook hier rekening worden gehouden met een *dark number* van niet gemelde incidenten. 'Het probleem met corruptie is het verkrijgen van afdoende bewijsmateriaal. Beide partijen willen het geheim houden,' aldus twee respondenten uit de Landsrecherche en drie andere respondenten.

Tabel 21 Strafbare feiten in onderzoeken van de Landsrecherche, 2005-2009[a]

Type onderzoek[b]	2005	2006	2007	2008	2009
Verduistering, diefstal door ambtenaren	7	13	6	11	9
Valsheid in geschrifte	4	7	2	1	4
Aannemen giften of beloften	1	0	1	1	2
Mishandeling	18	24	5	6	2
Deelnemen criminele organisatie	0	0	0	0	0
Schietincident met gewonden of met dodelijke afloop	0	0	1	1	1
Disciplinair onderzoek	0	0	2	2	0
Omkoping	2	2	1	1	5
Strafbaar handelen minister	0	0	1	0	0

a De cijfers in deze tabel sommeren tot een hoger totaal dan het aantal meldingen op jaarbasis (bijv. in 2009 34 in plaats van 29), omdat sommige dossiers meerdere strafbare feiten betreffen.
b Wij maakten een selectie uit in totaal 27 typen onderzoeken; de overige hadden evident geen betrekking op integriteit.
Bron: Jaarverslagen LR

Tot 2007 was mishandeling het strafbare feit dat het vaakst voorkwam in de dossiers van de LR; dat neemt af vanaf 2007, wat aannemelijk maakt dat dit grotendeels de ‘KPA’-zaken waren, die naar BIZO gingen. Vanaf 2007 hebben de meeste zaken betrekking op diefstal of verduistering, gevolgd door mishandeling en valsheid in geschrifte. In 2009 staat omkoping met vijf gevallen op de tweede plaats; hierbij ging het om het door omkoping proberen te verkrijgen van verblijfsvergunningen, immigratieverklaringen, declaraties en rijbewijzen.
Volgens jaarverslagen[766] is de aard van de werkzaamheden van de LR verschoven: van onderzoek naar relatief eenvoudige geweldsdelicten, naar onderzoeken van gecompliceerde fraude- en corruptiezaken, waaronder ‘valsheid in geschrifte, oplichting, omkoping en verduistering in dienstbetrekking’. Tabel 22 geeft een overzicht.

766 Vgl. een brief van de wnd. PG aan de Minister van Justitie d.d. 3 augustus 2007.

Tabel 22 Indicatoren capaciteit en inspanningen Landsrecherche, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Doorlooptijd (in weken)	12	16	18	20
Werkvoorraad onderzoeken per 31-12	13	18	2	19
Niet onderzocht (beslissing OM)	4	2	'Een paar'	'Een paar'
Verhoorde getuigen	194	125	151	202
Verhoorde verdachten	94	209	123	28
Aanhoudingen	77	128	15	11
Grotere fraude- en corruptiezaken	–	Valse rijbewijzen (uit 2006)	Landslab. vervolg	Onregelmatigheden DIP
		SVB	Onregelmatigheden KIA	
		Landslaboratorium	Aangifte politieambtenaar aanrijding door voorm. minister	

Bron: Jaarverslagen LR (2008 en 2009 in concept)

Het grootste fraude- en corruptieonderzoek betrof dat inzake het Landslaboratorium (zie hoofdstuk 7). Fraude- en corruptiezaken hebben vaak een lange doorlooptijd. De doorlooptijd nam tussen 2006 en 2009 ieder jaar iets toe, van twaalf weken in 2006, naar twintig weken in 2009. In 2008 was dus het aantal werknemers van de LR al enkele jaren gelijk, terwijl de doorlooptijd toenam en aan het eind van ieder jaar de werkvoorraad was gegroeid. De jaarverslagen noemen steeds dezelfde vier factoren die bepalend zijn voor de doorlooptijden: de aard en prioriteit van de onderzoeken, de personeelscapaciteit, de 'mate van follow-up van het OM' en de medewerking van het betreffende dienstonderdeel.

Over het functioneren van de LR wordt door twee respondenten uit de rechtshandhaving en de politiek hoog opgegeven. Een van hen stelt:

> 'Ik verbaas mij soms over het feit dat de LR zo heel erg goed functioneert. Dat ze toch stand weten te houden hier op dit eiland (...) omdat er toch linksom of rechtsom, geprobeerd wordt invloed uit te oefenen. Dat gebeurt dan nog niet eens rechtstreeks maar wel via de zijlijnen. Ja, dan vind ik dat ze dat knap doen.'[767]

Respondenten uit de rechtshandhaving geven aan dat voor het doen van onderzoek naar ambtelijke integriteit op een klein eiland als Aruba een olifantshuid noodzakelijk is. Dit verklaart ook het strenge wervings- en selectie-

767 Een respondent uit de rechtshandhaving; een politicus sprak van 'topproducten' die de LR afleverde.

beleid van de LR.[768] Deze respondenten benadrukken dat de LR de taakstelling heeft om onafhankelijk te zijn, en dat daarom ook nooit de publiciteit wordt gezocht.
Wij wijzen tot slot op een fenomeen dat een indicatie kan zijn dat opdrachtgevers niet altijd eerst naar het OM of de LR lijken te stappen in fraude- of corruptiezaken bij de overheid of semi-overheid. Zoals we zagen verrichtte een particulier accountantsbureau in opdracht van de Raad van Bestuur van de Lotto een onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden. Een accountantsonderzoek richt zich niet primair op strafbare feiten. Het bleek dat in aanvulling hierop ook een particulier *recherche*bureau onderzoek in de Lottozaak deed. Dit bureau was in 2010 actief binnen de DIP om onregelmatigheden rond de terreinuitgifte te onderzoeken, naar wij begrepen op verzoek van het Land.[769] Wij weten niet of naar een particulier is uitgeweken om de LR niet verder te belasten, of omdat hier een vertrouwensprobleem speelt, of om een andere reden.

9.3.2 Het Korps Politie Aruba

Taken en bevoegdheden
Met de Status Aparte kreeg Aruba in 1986 een eigen Korps Politie Aruba (KPA).[770] Taken en bevoegdheden van het KPA zijn vastgelegd in de Landsverordening politie 1988 en nader uitgewerkt bij Landsbesluit in de Algemene Politieverordening (APV) van 1995. Artikel 2 van de Landsverordening politie beschrijft de taken van de politie.[771] Werkprocedures zijn beschreven in verschillende korpsorders, Landsbesluiten, Korpsmededelingen en Dienstmededelingen.[772]
De Lv Politie legt de verschillende verantwoordelijkheden vast. De algemene leiding, organisatie en het beheer van het KPA zijn, voor zover niet anders bepaald, in handen van de Minister van Justitie die zich daarbij 'bedient' van een korpschef (artikel 4). Bij de handhaving van de openbare orde, de bescherming van burgers en goederen en de hulpverleningstaak, opereren politieambtenaren onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken (de minister-president draagt dus de verantwoordelijkheid die

768 Kandidaten voor LR-posities doorlopen een strenge selectieprocedure, aldus betrokkenen.
769 Drie respondenten, uit de overheid, de rechtshandhaving en het bedrijfsleven.
770 Verbeterplan (KPA, 2007, p. 5).
771 Art. 2 Landsverordening politie luidt als volgt. Lid 1. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Lid 2. Tot de in het eerste lid bedoelde taak van de politie behoort: a. de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde; b. de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van feiten die de openbare orde, rust en veiligheid zouden kunnen verstoren; c. het beschermen van personen, goederen en dieren; d. het verrichten van andere werkzaamheden welke haar in verband met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde worden opgedragen. Lid 3. Alle politieambtenaren en buitengewoon agenten van politie verlenen elkander bij de uitvoering van de hun opgedragen politietaken de nodige hulp en betrachten bij voortduring een eendrachtige samenwerking.
772 Specialistische taken zijn ondergebracht bij verschillende secties, waaronder de Sectie Georganiseerde Criminaliteit, het Bureau Financiële Onderzoeken, de Maritieme politie, het Arrestatieteam en de Technische Opsporings- en Herkenningsdienst. De 'blauwe diensten' binnen het KPA zijn georganiseerd in districten. Jaarverslagen KPA over 2006-2008 (KPA, 2007-2009).

in Nederland een burgemeester heeft). De PG is zoals gezegd belast met de zorg voor de uitvoering van de justitiële taak van de politie (artikel 8) (zie paragraaf 9.2).
Het KPA heeft geen eigen begroting en is voor de toedeling van personeel en middelen afhankelijk van de Minister van Justitie en de ministerraad. Bijgevolg moeten 'korpsen bij wijze van spreken voor iedere computer de politieke lijn in om geld beschikbaar te krijgen om dingen te kunnen betalen'.[773]

Formatie en capaciteit
Sinds 2003 is het maximum aantal formatieplaatsen bij het KPA op 662 gesteld. Voor executieven zijn 539 plaatsen beschikbaar, voor administratief en technisch personeel 123.[774] Uit tabel 23 blijkt dat het KPA grote moeite heeft deze formatie te vullen. In de periode 2006-2010 was een vijfde tot ruim een kwart van de formatie vacant.

Tabel 23 Personele bezetting KPA en aandeel overwerk, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009
Adm./technisch	114	*	95	*
Executief	425	*	415	*
Totaal in dienst	539	484	510	*
Vacatures	123	178	152	163
Aandeel overwerk in personeelskosten	16,1%	17,7%	16,0%	*

* Gegevens niet aanwezig in bron.
Bron: Jaarverslagen KPA 2006-2008 en KPA (2009, p. 17)

In dezelfde brief van april 2008 als waarin de waarnemend PG de personeelssterkte van de LR aan de orde stelde, wees hij de bewindslieden in Nederland op het personeelstekort bij het KPA. De toenmalige regering 'laat iedere maand het tekort bij het KPA – momenteel 160 op een formatie van 660 – verder oplopen.' [775] De meeste respondenten uit de rechtshandhaving waren van mening dat de bezetting van het KPA in 2010 nog altijd onvoldoende was. [776] Het KPA zelf gebruikte in dit verband de term 'crepeersterkte'.[777] Ook verwachtten respondenten bij het KPA dat het aantal vacatures 'zonder tegenmaatregelen' verder zou oplopen; de opleiding van nieuw politiepersoneel duurt vier jaar, waardoor de instroom te langzaam verloopt om het tekort op afzienbare termijn weg te werken.[778] Het hoge aantal vacatures zou er volgens verschillende respondenten toe bijdragen dat politiemensen veel over-

773 Een respondent uit de rechtshandhaving.
774 Jaarverslag KPA over 2007 (2008).
775 Brief van de wnd. PG aan de Nederlandse minister-president en Staatssecretaris van BZK van 26 april 2008.
776 Vier respondenten uit de rechtshandhaving.
777 Een respondent uit het KPA; vgl. KPA (2009, p. 13).
778 Aan belangstelling voor een politiefunctie lijkt het niet te schorten. In 2008 kwamen op vijftien opleidingsplaatsen 135 mensen af (een leidinggevende van het KPA; vgl. KPA, 2009, p. 17).

uren of dubbele diensten draaiden. Overwerk was goed voor ongeveer 16% van de personeelsuitgaven[779] zoals ook uit de tabel blijkt.
De gegevens zijn niet nauwkeurig of volledig genoeg om hier een oordeel te kunnen geven over de mate van onderbezetting bij het KPA. Een paar kanttekeningen kunnen wel worden gemaakt bij het beeld van een bijkans 'creperende en overwerkte' organisatie. Een functionaris uit de rechtshandhaving constateerde dat een aantal van vijfhonderd politieagenten niet zo weinig is, wanneer men het vergelijkt met Nederland. Nederland telt ongeveer driehonderd agenten per 100.000 inwoners[780] en dan is op de 107.000 inwoners van Aruba een aantal van ongeveer 500 politiemensen niet laag. Wat betreft het overwerk, merkte een respondent op dat hier mogelijk een integriteitskwestie speelt: mensen zouden zich soms ziek melden zodat een collega kan overwerken, wat beter betaald wordt.[781] Ook spreken verschillende respondenten van het tegelijkertijd bestaan van onder- naast *over*bezetting. De begrotingscontrole zou zwak zijn, waardoor bijvoorbeeld het overwerkbudget reeds lopende het jaar gespendeerd is, terwijl andere posten onbenut blijven.[782]
Een leidinggevende bij het KPA stelde dat men over het totale politiebudget voor 2010 niet mocht klagen, wanneer men het vergeleek met dat van sommige ketenpartners.
We kunnen dus constateren dat de formatie niet wordt gevuld, maar ook dat de meningen verschillen over hoe zwaar het KPA onderbezet is of te weinig middelen ontvangt, gemeten naar zijn taakstelling. Uit een reeks van onderzoeken en verbeterplannen in de afgelopen jaren bleek bovendien dat er op het terrein van efficiënter werken nog veel te winnen viel. De implementatie van verbeterplannen zou echter, zoals bleek uit de brief van de voormalige staatssecretaris van 25 mei 2009, te wensen overlaten.

Evaluaties en reorganisaties
Het KPA was vanaf 1999 vrijwel onafgebroken onderwerp van evaluaties en doende met reorganisaties die het functioneren van het korps op een hoger plan moesten brengen. Niettemin vertelde een respondent uit de politiek dat de AVP-regering in 2010 opnieuw een onderzoek wilde starten naar de beheersfunctie en de bedrijfsvoering van het KPA; overwogen zou ook worden om een Commissie Integriteit in te stellen.[783] Op 14 februari 2011 meldde *Amigoe* dat het KPA voornemens was een 'grondige reorganisatie' door te voeren, waarbij het oude rangenstelsel, dat in het verleden was afgeschaft, deels zou worden hersteld; ook zou er meer nadruk worden gelegd op training en studie.[784]

779 In 2006 en 2007 waren personeelslasten goed voor twee derde van de begroting van het KPA (jaarverslagen over 2006 en 2007).
780 In 2011 telde Nederland 49.500 politieagenten ('Minder agenten voor vier korpsen', www.nu.nl, 24 maart 2011); bij een bevolking van ongeveer 16,5 miljoen zijn er dus 300 agenten per 100.000 inwoners.
781 Een functionaris uit de rechtshandhaving; vgl. FSC (2007, p. 14).
782 Jaarverslag KPA over 2007 (2008, p. 25); een respondent uit de rechtshandhaving.
783 Een politicus en een functionaris uit de rechtshandhaving. De laatste merkte op: 'Vijftien jaar geleden was men bezig met het reorganiseren van de politie, en men is nu nog bezig.'
784 'Nieuwe reorganisatie op stapel bij politie', *Amigoe*, 14 februari 2011.

In 1999 startte een voortraject dat in 2003 uitmondde in een reorganisatie; deze was onder meer gericht op resultaatverantwoordelijkheid, het werken via kortere lijnen, het vergroten van de zelfstandigheid van de districten en een betere beheersing van financiën en personeelszorg.[785] De resultaten van de reorganisatie vielen tegen.[786]
In januari 2005 kwamen Aruba en Nederland het *Samenwerkingsprogramma rechtshandhaving (2005-2007)* overeen,[787] dat indicatoren voor verbeteringen bij het KPA en andere rechtshandhavende organisaties benoemde.[788] Anderhalf jaar later, in september 2006, ondertekenden Aruba en Nederland een *Protocol van Samenwerking* dat een aantal verbeterpunten bij het KPA aanwees.[789] Het Protocol bepaalde dat Aruba de reorganisatie van 2003 per begin 2007 zou hebben geëvalueerd en dat er een *Verbeterplan* moest komen. Nederland zou hiertoe financiën (FDA-geld) beschikbaar stellen, alsmede deskundigen, waaronder een korpschef.
In 2007 verscheen het, als ambitieus getypeerde, *Verbeterplan* dat in drie jaar moest worden gerealiseerd. Het plan was gericht op drie speerpunten: management en bedrijfsvoering, de politiediensten (handhaving) en politieonderzoek (opsporing). Binnen deze speerpunten zouden enkele thema's speciale aandacht krijgen: cultuur, communicatie, integriteit en leiderschap. De opstellers van het plan benoemden bovendien tien risico's die de realisatie van het Verbeterplan in de weg konden staan, waaronder personeels- en capaciteitstekorten, financiële aspecten en knelpunten in de automatisering.[790] Op 18 september 2007 accordeerde de ministerraad het Verbeterprogramma integraal,[791] waarna het werd gepresenteerd in de Staten en binnen het KPA.
De voormalige staatssecretaris betoonde zich in mei 2009 in haar brief niet onder de indruk van de voortgang van de implementatie van het Verbeterplan. Een oorzaak van de vertraging zocht zij met name in de weerbarstigheid van de personeelsproblematiek; ook wees zij op een gebrek aan aandacht binnen de overheid en met name van steun van de toenmalige Minister van Justitie.[792] Na de eerste evaluatie van de voortgang van het Verbeterplan in

785 Verbeterplan (KPA, 2007, p. 5-6).
786 De reorganisatie zou de eenheid in het korps verzwakt hebben. Verder zouden weliswaar 'veel trajecten zijn opgestart maar niet of nauwelijks zijn afgerond of tot stilstand zijn gekomen' (Verbeterplan, KPA, 2007, p. 6).
787 Het doel van het samenwerkingsprogramma werd in de gemeenschappelijke verklaring als volgt omschreven: versterking van de kwaliteit van de instituten van rechtshandhaving; verbetering van de samenwerking tussen de instituten onderling en met de instituten binnen en buiten het Koninkrijk; invoering van de noodzakelijke regelgeving. Een en ander met het oog op de bestrijding van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit en internationaal terrorisme.
788 Namelijk (a) professionaliteit, slagvaardigheid en integriteit van het KPA; (b) samenwerking van het KPA met andere organisaties en ook met andere landen in het Koninkrijk en daarbuiten, op het vlak van criminaliteits- en terrorismebestrijding.
789 Verbeterplan (KPA, 2007: 9); art. 1 Protocol.
790 KPA (2007, p. 76).
791 KPA (2009, p. 2).
792 'Het blijkt dat met name personele aangelegenheden weerbarstig zijn om op te lossen. Het zou voor het functioneren van het KPA en daarmee het welzijn van de burger, wenselijk zijn als er binnen de Arubaanse overheid meer aandacht zou worden besteed aan het faciliteren van het verbeterplan. Actieve steun van de Arubaanse minister van Justitie is daarbij vanzelfsprekend van groot belang. Ik zal hem hier bij gelegenheid ook op aanspreken' (Brief Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, 25 mei 2009).

2009 is overeengekomen dat het tot mei 2012 zou doorlopen, in plaats van tot 2010.[793] Respondenten binnen ketenpartners van het KPA zagen het Verbeterplan nog steeds als een zinvol document,[794] maar meenden dat de voormalige korpschef enkele jaren tegen sterke krachten had moeten vechten.

Onderzoek naar integriteit binnen het KPA
Bureau Interne Zaken en Onderzoeken (BIZO) van het KPA bestaat formeel sinds 2000[795] maar sinds 2003 ook feitelijk in een goedgekeurde formatie binnen het KPA. BIZO behandelt en onderzoekt klachten, informatie en aangiften van burgers en korpsleden tegen medewerkers van het KPA.[796] Volgens een interne voorlichtingsfolder houdt BIZO zich bezig met disciplinaire onderzoeken 'van meer dan geringe aard' en met kleinere strafrechtelijke onderzoeken (niet zijnde LR-onderzoeken) en antecedentenonderzoeken. Het BIZO valt hiërarchisch direct onder de Korpschef.[797] Een disciplinair onderzoek wordt gestart wanneer een politieambtenaar in strijd handelt met het materiële ambtenarenrecht,[798] landsverordeningen of -besluiten, of de ambts- of geweldsinstructie. De Korpschef bepaalt of een disciplinair onderzoek wordt gestart. Alle onderzoekshandelingen worden vastgelegd in een rapport. Strafvoorstellen eindigen via KPA en Justitie bij de Gouverneur,[799] die deze kan bekrachtigen bij Landsbesluit. Onderzoek door BIZO beoogt drie zaken: het waarborgen en beschermen van de integriteit van het korps, het publiek tonen dat wordt opgetreden tegen ongeoorloofde handelingen en het beschermen van medewerkers tegen onterechte aantijgingen.
Volgens het Verbeterplan was de BIZO-formatie in 2007 ontoereikend voor de taakstelling van het Bureau, waardoor bijvoorbeeld de preventietaak niet uit de verf kwam (dit zagen we ook bij de LR). In een notitie uit 2006 werd een formatie van twaalf wenselijk geacht,[800] maar in 2008 bestond de formatie uit slechts drie personen: een coördinator (hoofd) en twee onderzoekers.[801] Daar stond dan weer tegenover dat de feitelijke bezetting toen zeven personen bedroeg: een hoofd, vijf onderzoekers en een medewerker algemene ondersteuning. Tabel 24 geeft een overzicht van de onderzoeken die de medewerkers van BIZO realiseerden.

793 KPA (2009, p. 2).
794 Vier respondenten uit de rechtshandhaving.
795 Verbeterplan (KPA, 2007, p. 72).
796 Folder interne onderzoeken KPA (z.j.); vgl. OM (2007).
797 Zie het online organigram: www.kparuba.com/organization.
798 Plichtsverzuim, art. 82 LMA.
799 KLPD (2008, p. 11).
800 KLPD (2008, p. 7).
801 KLPD (2008, p. 7).

Tabel 24 Onderzoeken BIZO, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Interne onderzoeken BIZO	30	26	30	84	134
Strafrechtelijk	*	*	18	19	12
Disciplinair	*	*	*	7	17
Feitenonderzoek	*	*	*	*	7
Antecedenten	*	*	*	53	98

* Gegevens niet aanwezig in bron.

Bron: OM (2007); Jaarverslagen KPA over 2006-2008; KPA (2009, p. 27). Volgens OM (2007, p. 27) vonden in 2001 29 interne onderzoeken plaats, in 2002: 30, in 2003: 19, in 2004: 30, in 2005: 26 en in 2006: 30. De rapportage verder: 'In de jaren 2005 & 2006 zijn achttien zaken strafrechtelijk onderzocht. Twee hiervan zijn uiteindelijk door het OM in behandeling genomen. Beide zijn geseponeerd. Aan de andere zestien zaken is het OM vanwege grote drukte nog niet toegekomen.'

De cijfers hebben wij in verschillende bronnen bijeengezocht. Het was ons niet altijd duidelijk hoe compleet ze zijn; in 2007 waren er bijvoorbeeld 84 interne onderzoeken, maar de categorieën tellen op tot 79. De cijfers moeten dus vooral worden gelezen als een indicatie van de werklast en hoe deze is verdeeld over de categorieën. Twee derde tot drie kwart betreft antecedentenonderzoek. Op een personeelsbestand van 484 KPA-medewerkers verrichtte BIZO in 2007 26 strafrechtelijke of disciplinaire onderzoeken. Dit wil overigens niet zeggen dat ook normoverschrijdend gedrag werd vastgesteld; in 2008 bijvoorbeeld, leidden van de 17 disciplinaire onderzoeken er uiteindelijk 10 tot bestraffing.[802] Vanwege procedurefouten, zoals een te langdurige ontslagprocedure, zijn sommige disciplinaire straffen niet ten uitvoer gelegd.[803]

Soms leidt een melding niet tot een onderzoek, niet op inhoudelijke gronden, maar doordat meldingen van burgers niet centraal geregistreerd werden, aldus een onderzoek naar integriteit binnen het KPA uit 2007, de *Weerbaarheidsstudie.* In deze studie wees *Forensic Services Caribbean* op het integriteitsrisico van een haperende follow-up bij al dan niet vermeende onregelmatigheden.[804]
Volgens een respondent, werkzaam bij een ketenpartner, is BIZO niet erg populair binnen het KPA[805] – 'die worden echt met de nek aangekeken' – waardoor het ook lastig was om nieuwe medewerkers te werven.[806] KPA-medewerkers zouden onvoldoende genegen zijn medewerking te verlenen

802 KPA (2009, p. 27).
803 Een respondent uit de rechtshandhaving en een politicus.
804 FSC (2007).
805 Een respondent uit de rechtshandhaving; dit beeld komt overeen met dat in een vertrouwelijk gebleven studie van het KLPD die wij inzagen (KLPD, 2008). Het KLPD ging in zijn rapportage in op een aantal aspecten van BIZO die aandacht behoefden. De hoofdlijn: volgens het KLPD had BIZO geen duidelijk beleid en onvolkomenheden in de registratie; onderzoekstrajecten konden beter gepland worden; de huisvesting was gebrekkig. Het KLPD stelde voor in het KPA regelingen te introduceren zoals die ook voor het KLPD golden; zo adviseerde het KLPD om functiescheiding aan te brengen tussen rechercheurs die zich bezighouden met strafrechtelijke onderzoeken en degenen die antecedentenonderzoeken verrichten (KLPD, 2008).
806 KLPD (2008). Ook het feit dat BIZO zijn informatie niet aan alle korpsleden beschikbaar kan stellen stuit soms op onbegrip (FSC, 2007).

aan BIZO-onderzoeken. De respondent bij de ketenpartner stelde dat de geringe populariteit van een bureau als BIZO ook in andere landen niet ongebruikelijk is, maar binnen het KPA zou het besef onvoldoende aanwezig zijn dat BIZO uiteindelijk de eigen mensen beschermt tegen ‘foute’ collega’s. De korpsleiding probeerde een functie bij BIZO aantrekkelijker te maken door de salariëring te verhogen, maar dat leidde volgens het onderzoek vooral tot afgunst.[807]
De jaarverslagen van het KPA verschaffen geen inzicht in de aard van de interne onderzoeken. Uit het soort zaken dat de LR vanaf 2007 naar BIZO doorzette valt op te maken dat het waarschijnlijk vaak om geweldsdelicten gaat. In de CBA Aruba betrof het in 2007 in slechts een beperkt aantal gevallen drugsdelicten.[808]
Ongeveer 90% van de onderzoeken in 2007 werd ingesteld tegen ‘agenten in de lagere rangen. Naar politieambtenaren boven de rang van hoofdagent doen zich bijna geen disciplinaire onderzoeken voor.’ Wat anno 2011 de verdeling van BIZO-onderzoeken over de rangen is, is ons niet bekend.
Een respondent uit de rechtshandhavingsketen zag over de laatste jaren wel verbeteringen in het functioneren van BIZO. Zo zouden in samenwerking met het OM lopende onderzoeken strenger worden geadministreerd en gemonitord. Een respondent uit de politiek stelt dat BIZO tegenwoordig aankomend personeel via het antecedentenonderzoek strikt doorlicht. Volgens hem en enkele andere respondenten[809] zou het KPA in de kern integer zijn, al zouden er wel de spreekwoordelijke ‘rotte appels’ in de mand liggen. Een respondent uit de rechtshandhaving stelde dat ‘tachtig procent OK is’.
De achtergronden van integriteitsproblemen binnen het KPA verschillen. Volgens de politicus die wij hierboven aanhaalden, hielden sommige politiemensen er uit geldnood nevenfuncties op na.[810] Verschillende respondenten wezen op de rol van kleinschaligheid. De ‘contactdichtheid’ is relatief hoog en veel politieambtenaren en burgers kennen elkaar, vaak ook al lange tijd.[811]
Een politicus wijst in dit verband ook op de macht die dienders kunnen voelen: ‘De verleiding is echt wel groot als je bedenkt dat je met heel veel mensen in contact komt. Je krijgt wel wat macht. Daar moet je mee om kunnen gaan.’
Respondenten waren in 2010 niet bekend met actuele grootschalige integriteitsschendingen bij het KPA, maar kenden wel een paar incidenten.[812]

807 KLPD (2008, p. 15).
808 OM (2007, p. 15).
809 Een respondent van binnen het KPA en een ketenpartner.
810 Schuldenproblematiek speelt ook onder personeel bij de douane (respondenten uit de rechtshandhaving).
811 Een vijftal respondenten uit de rechtshandhaving en een politicus.
812 Twee respondenten noemden de uitgifte van rijbewijzen (zie hoofdstuk 7). Twee spraken over louche nevenactiviteiten van ‘een paar’ personen; drie andere respondenten hadden het over mishandelingen. In één geval bleek een agent eigenaar te zijn van een bar, in verband waarmee hij is aangeklaagd wegens mensenhandel. De bar zou ook door sommige leden van het Korps zijn bezocht. Het onderzoek verrichtte het KPA samen met het RST (twee respondenten uit de rechtshandhaving; zie ook ‘Hechtenis [A.M.] verlengd’, *Amigoe*, 21 oktober 2010).

De verhouding tussen KPA en OM

Tussen OM en KPA bestaat een gezagsrelatie: het OM is het bevoegd gezag over het KPA bij de uitvoering van diens justitiële taak, de opsporing van strafbare feiten. In het Verbeterplan van 2007 waren verschillen waargenomen in de perceptie van de bevoegdheidsgrenzen tussen KPA en OM, een verschijnsel dat zich overigens overal voor kan doen:

> 'Hoewel de gezagsverhoudingen tussen KPA en OM formeel duidelijk zijn beschreven, bestaat er niettemin tussen beide organisaties soms onduidelijkheid over de interpretatie ervan. In bepaalde gevallen worden de aanwijzingen van het OM binnen opsporingsonderzoeken door het KPA niet opgevolgd, worden onderzoeken onvolledig uitgevoerd, terwijl de beleving vanuit het KPA is dat de rol van 'leider opsporingsonderzoek' te letterlijk wordt ingevuld door het OM.'[813]

Het laatste suggereert dat het KPA graag meer ruimte zou krijgen in de opsporing. Een respondent uit de rechtshandhaving meende daarentegen dat medewerkers van het KPA zich soms juist te afhankelijk van het OM opstelden. In opsporingsonderzoeken zouden zij gebrek aan initiatief tonen en de orders van de officier van justitie afwachten, waardoor die haast als rechercheur moest opereren. Hoe het in concrete gevallen ook moge zijn, bevoegdheidsgrenzen kunnen naar ons oordeel alleen scherp worden getrokken waar het om uniforme werkprocessen gaat. Een rechercheonderzoek kan groot of klein zijn; soms omvat het niet meer dan wat naslag en verhoren, en soms waaiert het uit in deelonderzoeken die elk weer specifieke expertise vereisen.

Een ander punt is dat, aldus respondenten bij het OM, de kwaliteit en tijdigheid van processen-verbaal die het KPA aflevert soms te wensen overlaten. Het Nederlands zou soms problemen geven, een punt dat ook in evaluaties van het KPA naar voren kwam.[814]

De beleidsafstemming tussen OM en KPA heeft eveneens aandacht gevraagd. Het KPA stelt sinds 2008 een jaarplan op, waarin doelstellingen zijn opgenomen op basis van de prioriteiten van bestuur en OM.[815] Het OM maakt eveneens sinds enkele jaren een jaarplan, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De aansluiting tussen beide plannen is afhankelijk van het overleg in de justitiële vierhoek. Wanneer beleid niet goed wordt vastgelegd kunnen volgens een betrokkene interpretatieverschillen ontstaan. Wat het eind van de beleidscyclus betreft, constateerde het KPA begin 2009 dat het OM geen structurele terugkoppeling geeft over de afdoening van zaken door het OM.[816]

813 Verbeterplan (KPA, 2007, p. 44).
814 Vijf respondenten uit de rechtshandhaving; Verbeterplan (KPA 2007, p. 42); OM (2007, p. 79).
815 Verbeterplan (KPA, 2007, p. 6, 13); Voortgangsrapportage (KPA, 2009, p. 2).
816 KPA (2009, p. 28).

Tussen OM en KPA is dus sprake van discussie over een aantal kwesties, maar er lijkt ook te worden gewerkt aan verbetering op een aantal punten. Zo zouden in september 2008 de formele communicatielijnen zijn geïnventariseerd en vastgelegd, waardoor rollen, bevoegdheden en taken nu 'over en weer duidelijk' zouden zijn. Medio 2007 gingen de projecten 'zicht op zaken' en 'case screening' van start bij het KPA. Hierbij screenen OM en KPA zaken aan de hand van prioriteiten die ze overeen zijn gekomen. Op basis hiervan wordt besloten of wel of niet tot vervolging wordt overgegaan.[817]

De verhouding tussen KPA en bestuur

Het bevoegd gezag over de politie bestaat ook uit de Minister van Algemene Zaken waar het de openbare orde betreft en de Minister van Justitie als eerstverantwoordelijke voor algemene leiding, organisatie en beheer. Het vierhoeksoverleg is voor het KPA de plaats waar het beleid met de verschillende gezagsdragers af kan worden gestemd, maar dit functioneerde enige tijd niet. Onder de MEP-regering was er slechts beperkt en ad hoc inhoudelijk overleg met de ministers. Zoals gezegd kwam het vierhoeksoverleg onder de AVP-regering weer op gang.[818] Ook had de korpschef per april 2010 weer wekelijks overleg met de Minister van Justitie.

Het contact tussen korpsleiding en ministers ten tijde van het bewind van de MEP zal te lijden hebben gehad onder de moeizame verstandhouding tussen het OM en de Minister van Justitie in de laatste regeringsperiode van de MEP. Niettemin leek het ook voor het KPA soms moeilijk zich te onttrekken aan de dynamiek van de Arubaanse politiek. Een respondent gaf het voorbeeld van een politieagent die mensen van de 'eigen' politieke kleur aanpakte tijdens ongeregeldheden en vervolgens werd bedreigd.

Nauwe contacten tussen politiek en politieambtenaren konden nadelig zijn voor het gezag van de korpsleiding, zoals wanneer een minister een ordemaatregel tegen een niet integere ambtenaar niet overnam, maar deze alleen maar overplaatste. Twee respondenten uit de rechtshandhaving meenden dat tijdens het bewind van de MEP de politiek dicht op het ambtelijk apparaat zat. Deze goed ingevoerde respondenten noemden enkele concrete gevallen van politiek-bestuurlijke inmenging in interne aangelegenheden van het KPA.[819]

Concluderend

Het KPA beschikt over de bevoegdheden en taken die een politieorganisatie nodig heeft. Niettemin leefde al geruime tijd het gevoelen dat het korps onderbezet is en dat integriteit een punt van aandacht blijft. Dit droeg bij tot evaluaties en reorganisaties die vervolgens onvoldoende verbetering brachten. Of het KPA, zoals betrokkenen stellen, werkelijk onderbemand is of dat

817 KPA (2009, p. 25).
818 Twee respondenten uit de rechtshandhaving.
819 De gevallen lenen zich er niet voor om hier te bespreken, omdat de betrokkenen dan herkenbaar zouden zijn.

met een andere werkwijze de werklast kan worden teruggedrongen, is een discussie die wij hier vermijden, ook omdat begin 2011 een nieuwe reorganisatie is aangekondigd waarvan wij de details niet kennen. Het KPA bleef in zijn functioneren niet gevrijwaard van inmenging van de kant van de politiek.

9.3.3 Samenwerking in de rechtshandhaving

Binnen de rechtshandhaving zijn de verschillende organisaties regelmatig op elkaar aangewezen, zoals bij de aanpak van de smokkel van verdovende middelen, waarbij soms naast het OM en het KPA, ook de Kustwacht, de douane, het MOT, het IASA of het RST betrokken kunnen zijn. Verschillende organisaties beschikken over verschillende informatieposities en bevoegdheden en kunnen elkaar dus aanvullen. Ook kan het zijn dat zij dezelfde verdachten in beeld hebben en dan is het zaak dat zij dat van elkaar weten en hun inzet afstemmen. Samenwerking en het delen van informatie liepen in het verleden echter niet altijd even soepel, zo valt op te maken uit de CBA uit 2007:[820]

> ‘Uit de verschillende gesprekken kwam naar voren dat de diensten die zich met controle en opsporing in Aruba bezighouden niet voldoende met elkaar samenwerken. Vaak is er geen sprake van structureel overleg en gezamenlijk beleid. Op projectbasis, bij incidenten, weten de diensten elkaar wel te vinden, maar er is vaak frictie onderling (…) Instanties willen hun informatie niet delen, omdat zij afgerekend worden op hun eigen prestaties. Instanties proberen elkaar soms zwart te maken hetgeen blijkt uit het feit dat fouten die in het verleden gemaakt zijn, jaren later nog tegen deze instanties worden gebruikt als reden of voorwendsel om niet samen te hoeven werken. Daarnaast is de informatie van sommige instanties niet altijd even betrouwbaar en wordt regelmatig informatie gelekt.’

Uit ons onderzoek komt naar voren dat in 2010 de partners binnen de rechtshandhaving elkaar op een aantal punten beter weten te vinden, maar dat wantrouwen de samenwerking soms blijft belasten. Zo mist de douane soms feedback van ketenpartners naar aanleiding van ‘doorgeefacties’; de douane zou graag weten wat er met informatie gebeurt die zij de partners verstrekt. De indruk is ontstaan dat het KPA informatie niet altijd wil delen.[821] Dat lijkt soms te maken te hebben met vertrouwen in verband met incidenten rond integriteit, maar over een periode van vijf jaar zouden slechts twee personen binnen de douane feitelijk betrokken zijn geweest bij georganiseerde criminaliteit. Tijdens ons onderzoek speelde een geval van een corrupte douanier,[822] die inmiddels is ontslagen (de strafzaak was nog niet afgerond ten

820 OM (2007, p. 75).
821 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
822 Drie respondenten uit de rechtshandhaving. De douane signaleert dat sommige medewerkers schulden hebben, wat een risico kan zijn.

tijde van dit onderzoek). De samenwerking tussen douane en RST betreft vooral financiële onderzoeken. Tussen douane en Kustwacht is een convenant gesloten, waardoor de douane, nadat de Kustwacht een schip op zee heeft onderzocht, aan land verder kan onderzoeken.[823] Ook hebben douane en Kustwacht afspraken gemaakt over douaneformaliteiten.[824] De douane doet verder meldingen aan het MOT op basis van in- en uitvoer van contant geld.[825] Aan een Protocol met IASA werd lopende ons onderzoek nog gewerkt, hoewel IASA volgens een respondent wel al actief was op het gebied van informatie-uitwisseling.

Het Steunpunt Aruba van de Kustwacht[826] stuit soms eveneens op voorzichtigheid bij partners, die respondenten herleidden tot wat naar het eigen oordeel geïsoleerde incidenten uit het verleden betroffen. Het Steunpunt Aruba kreeg enkele jaren geleden te maken met een geval van corruptie, waarbij enkele medewerkers informatie lekten naar criminelen die verdovende middelen in wilden voeren.[827] De Kustwachtleiding schakelde daarop het RST en het KPA in. Twee werknemers zijn daarna veroordeeld en ontslagen, een derde zou wel zijn ontslagen maar niet veroordeeld. Dit is het enige voorbeeld van corruptie dat respondenten van de Kustwacht zeiden te kunnen geven. Een punt van discussie was in het recente verleden de radarcontrole van de kust van Aruba. De uitspraken van respondenten over de radars vormen een complexe puzzel wat betreft verdeling van dekkingsgebied, bevoegdheden tussen diensten, onderhoud en gebruik. Zowel de Kustwacht als het IASA beschikken over een radar. Toen het KPA aangaf dat de Kustwacht zich op de zee moest richten, kreeg deze een eigen radarsysteem, met aanvankelijk nog de uitleesschermen voor de IASA-radar.[828] Later zijn deze uitleesschermen bij de Kustwacht weggehaald. Door respondenten wordt gesteld dat IASA-mensen ‘met een dubieus verleden’ hun radar uitlazen.[829] De twee radars binnen het systeem van het IASA zouden in 2010 problemen hebben; één radar was stuk.[830] Nederland zou de buiten gebruik zijnde walradars van Aruba overnemen.

De Kustwacht heeft geen eigen CID en is voor haar informatievoorziening sterk afhankelijk van partners in de handhavingsketen, waarbij het OM een sturende rol vervult.[831] Volgens een respondent loopt de informatievoorziening naar de Kustwacht toe stroef. ‘Wij moeten een product leveren en we krijgen niet alle gereedschappen aangereikt om dat product te kunnen leve-

823 Een containerscan was een tijd defect en werkte in 2010 op halve kracht, aldus twee respondenten.
824 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
825 De douane moet hierin volgens het FATF-rapport een actievere onderzoeksrol krijgen (drie respondenten uit de rechtshandhaving).
826 De voormalige Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, heet sinds ‘10-10-10’ ‘Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied’.
827 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.
828 In 2004 was in het Tripartiet Justitieel Overleg (30 augustus) afgesproken dat Aruba zijn walradars buiten gebruik zou stellen, zodra het geïntegreerde walradarsysteem van de Kustwacht actief zou worden.
829 Twee respondenten uit de rechtshandhaving.
830 Een respondent uit rechtshandhaving en een politicus.
831 Twee respondenten uit de rechtshandhaving. In het verleden was er een officier van justitie speciaal belast met de Kustwacht.

ren.' De Kustwacht was volgens een respondent op zijn beurt terughoudend in de samenwerking met ketenpartners: de uitwisseling van informatie met *Guarda Nos Costa* (het IASA-onderdeel dat de 'droge kust' bewaakt) en met het KPA en de douane zou beperkt zijn. Wantrouwen speelt hierbij een rol.[832]
Wel sloten Kustwacht en KPA in 2007 een samenwerkingsovereenkomst.[833]
De uitwisseling van informatie tussen de Kustwacht en het RST zou volgens een respondent uit de rechtshandhaving 'incident-gestuurd' zijn; de samenwerking met het RST zou overigens goed verlopen.[834]

Het RST richt zich primair op de aanpak van zware, georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.[835] Het RST heeft vestigingen op Curaçao – waar de meeste 'infrastructuur' zit – Aruba en Sint Maarten en krijgt stafondersteuning van het KLPD in Nederland. Het RST wordt deels bemand door politiemensen uit Curaçao, Aruba, en Sint Maarten en deels door Nederlandse politiemensen.[836] Volgens een drietal (voormalig) betrokkenen heeft dit in Aruba doorgaans goed gewerkt.[837] Het KPA heeft op Aruba een eigen afdeling georganiseerde criminaliteit (nu EGC) en sinds enkele jaren doen RST en EGC aan gezamenlijke projectvoorbereiding naar Nederlands model.[838] De projectvoorbereiding vindt plaats onder leiding van een stuurgroep, waarin RST en de recherchechefs van de lokale korpsen, waaronder Aruba, zijn vertegenwoordigd. Binnen dit model wordt alle informatie gedeeld. Een oud-medewerker van het RST was van oordeel dat het team de Arubaanse CID'ers zeker nodig had, gezien hun kennis van het eiland. De huidige samenwerking tussen het RST en het OM is volgens betrokkenen uitstekend.

Het RST heeft ook bilaterale convenanten of andersoortige afspraken (mou's), met VDA, MOT en Kustwacht. Niettemin kan volgens een respondent van het RST de samenwerking binnen de keten als geheel veel intensiever en is deze soms nog te ad hoc.

Integriteitsschendingen onder leden van opsporingsorganisaties werken soms lang door in de beeldvorming en belasten de samenwerking binnen de rechtshandhavingsketen. Een aspect dat bij wantrouwen meespeelt is de kleine schaal van de Arubaanse samenleving, waardoor bijvoorbeeld breed

832 De contacten met de douanerecherche die ook acties voor de Kustwacht heeft verricht zouden echter naar verhouding goed zijn (geweest), aldus een respondent uit de rechtshandhaving.
833 KW NA & A (2008, p. 29).
834 Een respondent uit de rechtshandhaving. Vgl. de Staatssecretaris van BZK in haar brief d.d. 25 mei 2009.
835 Website KLPD; een respondent uit de rechtshandhaving. Het RST houdt zich ook bezig met de afhandeling van rechtshulpverzoeken en ondersteunt de recherchediensten van de lokale politiekorpsen.
836 In 2008 leverde Nederland 77 van de in totaal 102 rechercheurs van het RST (Rijksbegroting 2008). Het RST houdt zich ook bezig met de afhandeling van rechtshulpverzoeken en ondersteunt de recherchediensten van de politiekorpsen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES.
837 Drie respondenten uit de rechtshandhaving. Niettemin meende een respondent dat in het verleden de politieke oriëntatie van het bestuur een obstakel kon zijn: de MEP-regering zou minder geneigd zijn geweest om een Koninkrijksorganisatie als het RST veel speelruimte te geven, vanuit de gedachte dat dit de autonomie van Aruba raakte. Volgens een respondent staat de huidige regering van Aruba positief tegenover het voorlopige voortbestaan van het team, waartoe in 2010 werd besloten.
838 Daar vindt ook de verdeling plaats tussen RST-onderzoek, lokaal en eventueel gemeenschappelijk onderzoek. Grensoverschrijdende kwesties kunnen via de stuurgroep bij het RST terechtkomen (een respondent uit de rechtshandhaving).

bekend is wie bij welke dienst werkt. Dat maakt het voor criminelen eenvoudig om te proberen mensen te benaderen. Respondenten menen dat terughoudendheid bij het delen van informatie ook geboden is omdat informatie die, opzettelijk of per ongeluk, naar buiten is gekomen ook snel breed bekend kan worden.
Met deze constateringen lijkt de samenwerking in de rechtshandhavingsketen ten opzichte van 2007 in beperkte mate te zijn geïntensiveerd.[839] De kwaliteit van de samenwerking was volgens een drietal functionarissen nog sterk afhankelijk van personen.[840] Het OM en het bestuur hebben hier een verantwoordelijkheid om te zorgen dat de partners in de rechtshandhavingsketen zo goed mogelijk samenwerken. In dit verband is het hervatten, onder de AVP-regering, van de periodieke justitiële vier- en vijfhoeksoverleggen een gelegenheid in dezen tot nadere afspraken te komen.

9.4 Concluderend

In dit hoofdstuk onderzochten wij het functioneren van de rechtshandhaving in vergelijking met de situatie in het verleden, in het bijzonder voor wat betreft de relatie met het openbaar bestuur (onderzoeksvraag 7). We bezagen in hoeverre de rechtshandhaving over de procedureel-organisatorische voorzieningen beschikte die haar in staat moesten stellen haar taken adequaat uit te voeren. Tevens keken wij in hoeverre het bestuur zelf op adequate afstand van de rechtshandhaving stond, in de zin dat politieke verantwoordelijkheid niet leidde tot inmenging in zaken waarin het bestuur zelf voorwerp van onderzoek kon zijn.
We gaven eerst een korte schets van de ontwikkeling van de criminaliteitssituatie. Deze gaf geen zicht op zorgwekkende ontwikkelingen, maar daarbij tekenden wij aan dat Aruba wel een gelegenheidsstructuur kende voor met name georganiseerde criminaliteit, maar dat niet evident was of en in welke mate daar gebruik van werd gemaakt.
We constateerden dat bevoegdheden en taken van de verschillende actoren binnen de rechtshandhaving overwegend op orde waren. Daarentegen vroeg de bezettingsgraad van in het bijzonder OM en LR voortdurend de aandacht. In de beleving van sommige betrokkenen hing de onderbezetting in het afgelopen decennium samen met de wens bij een deel van de politiek om deze organisaties niet te machtig te laten worden, een vermoeden dat ook wel is geuit ten aanzien van de waarborginstituties. Wij kunnen speculaties over motieven niet onderzoeken. Wel kon men zich afvragen of de politiek in het

839 'Op het maritieme vlak loopt de samenwerking tussen instanties redelijk soepel hoewel tussen sommige instanties fricties bestaan (Kustwacht, douane en Guarda Nos Costa). Vooral tussen de Kustwacht en de douane is regelmatig sprake van discussie, met name over de uitvoering van werkzaamheden, bevoegdheden en de rechtspositie. (...) Op de luchthaven verloopt de samenwerking tussen de grenspolitie (GP) en externe partners zoals de douane, homeland security, US-customs en de Aruba Airport Authority, uitstekend' (OM, 2007).
840 Drie respondenten uit de rechtshandhaving.

afgelopen decennium de juiste prioriteiten stelde, gelet op de moeite die het heeft gekost de situatie op een voor de betrokkenen organisaties acceptabeler niveau te brengen.

Het KPA was al geruime tijd voorwerp van evaluaties en pogingen om het korps efficiënter te laten functioneren. Ook het KPA stelde onderbezet te zijn, maar dit liet zich moeilijk beoordelen in het licht van de vragen die er aan de efficiëntie konden worden gesteld. Waar het ging om de omvang van integriteitsschendingen binnen KPA en andere organisaties in de rechtshandhaving, bleek het lastig om een oordeel te geven. Inhoudelijk ging het binnen het KPA veelal om gevallen van mishandeling en meer incidenteel om corruptie. Door goed ingevoerde respondenten zijn gevallen genoemd van politiek-bestuurlijke inmenging in interne aangelegenheden van het KPA.

De samenwerking tussen de organisaties in de rechtshandhavingsketen was enkele jaren geleden sterk ad hoc. Incidenten in de sfeer van integriteit, alsook de kleinschaligheid, leidden tot terughoudendheid bij het verdiepen van de samenwerking die de aard van het werk verlangde. We zagen na 2009 initiatieven tot verbetering van de samenwerking, maar respondenten meenden ook dat meer stappen nodig zijn. Het vier- en vijfhoeksoverleg dat onder de AVP-regering is hervat, zou een kader kunnen bieden voor nadere afspraken.

Sinds de Status Aparte waren er regelmatig spanningen tussen leden van het OM aan de ene kant en de politiek aan de andere kant. In incidentele gevallen was sprake van onvoldoende distantie van het bestuur ten opzichte van het functioneren van de politie. De spanningen escaleerden in het afgelopen decennium niet zo ver als in de tweede helft van de jaren negentig, toen de Commissie-De Ruiter de verhoudingen in onderzoek nam. We moesten echter ook constateren dat een heel aantal mensen, waaronder ook procureurs-generaal, een hoofdofficier en officieren van justitie, voortijdig bij het OM vertrokken, wat een nieuwe escalatie in het afgelopen decennium mogelijk voorkwam.

Ten tijde van het bewind van de MEP kreeg het OM niet alleen te maken met spanningen met bewindslieden. Ook aanhangers van de toenmalige oppositie leverden in de pers soms felle kritiek op het OM, ook ad hominem. Het OM werd verweten in de Fondo-zaak voluit te gaan tegen oud-bewindslieden van de AVP op basis van verdenkingen van strafbare feiten waar op dat moment leden van de MEP-regering zich aan zouden bezondigen, maar die in dat geval niet werden vervolgd. De rechtshandhaving dreigde zo meegezogen te worden in de polarisatie van de Arubaanse politiek. Delen van de politiek leken de rechtshandhaving als een vleugellam of zelfs partijdig instituut te zien. Feitelijk waren er echter geen aanwijzingen dat de regering van de MEP het OM verhinderde in deze jaren onderzoek te doen naar leden van die regering. Zulk onderzoek vond overigens ook plaats, maar leidde niet tot de beslissing zittende bewindslieden te vervolgen.

De fricties tussen politiek en het OM in het afgelopen decennium lieten zien dat de vervolging van bewindslieden en oud-bewindslieden controversieel

blijft. We kunnen herhalen dat de Commissie-De Ruiter en de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur in dezen andere accenten legden. Waar de laatste pleitte voor 'juridisering' en strafbaarstelling van bepaalde ambtshandelingen, zocht de Commissie-De Ruiter het overwegend in versterking van bestaande waarborgmechanismen. Politie en OM moesten volgens de commissie niet verstrikt raken in een politiek krachtenspel. Het bleek dat de discussie nog niet ten einde is.

10 Analyse en conclusies

In de voorgaande hoofdstukken kwamen bevindingen aan bod ten aanzien van deelaspecten van de staat van bestuur en rechtshandhaving. Voor een beknopte weergave van de bevindingen per deelvraag verwijzen we naar de samenvatting voorin dit rapport.
In dit hoofdstuk trekken we overkoepelende conclusies uit deze bevindingen, door ze te plaatsen in het perspectief van het theoretisch kader en de beginselen van deugdelijk bestuur. In het verlengde van deze conclusies formuleren we aandachtspunten voor verbetering. Dit gebeurt in het licht van de doelstelling van de onderzoeksopdracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister-President van Aruba: zodanig inzicht bieden in de staat van bestuur en rechtshandhaving, dat tot aanbevelingen kan worden gekomen die bijdragen aan een plan van aanpak ter versterking van beide. Op deze manier beantwoorden we de laatste en achtste onderzoeksvraag en kunnen we terugkoppelen naar de probleemstelling van dit onderzoek als weergegeven in hoofdstuk 1. Deze luidde:

a Welke inspanningen op het gebied van goed bestuur (i.h.b. wat betreft rechtshandhaving en rechtshandhavende instanties) heeft de Arubaanse regering zich getroost sinds de totstandkoming van het uit 1993 daterende Protocol Aruba-Nederland? In hoeverre hebben deze inspanningen resultaten opgeleverd?
b Welke zijn de actuele sterke en zwakke punten op de terreinen van bestuur en rechtshandhaving, in het bijzonder op het snijvlak van beide, waarbij goed bestuur de voorwaarden dient te scheppen voor een adequate rechtshandhaving?

De aanpak van dit empirische onderzoek heeft bestaan uit de combinatie van intensief voorbereide interviews met ‘desk study’ van uiteenlopende schriftelijke documenten, waarbij informatie uit een bron steeds werd geconfronteerd met informatie uit andere bronnen. Met deze multimethodebenadering, die algemeen geaccepteerd en beproefd is in sociaalwetenschappelijk en bestuurskundig onderzoek,[841] worden de zwakten van de afzonderlijke methoden ondervangen en de validiteit en betrouwbaarheid geborgd.

10.1 Financieel-economische achtergrond

Aruba is een jonge democratie die op veel punten in ontwikkeling is. Zoals bleek in hoofdstuk 4 voerde de eerste regering na de Status Aparte een opendeurpolitiek voor buitenlandse arbeidskrachten en investeringen, die bijdroeg aan een krachtige economische ontwikkeling die Aruba tot één van de meest welvarende landen in de Caribische regio maakte. In de eerste vijftien jaar van de Status Aparte hebben regeringen dit beleid weten voort te zetten. Als kleine open economie profiteerde Aruba van de internationale arbeidsde-

841 Zie onder andere Brewer en Hunter (2005) en Van Thiel (2010).

ling door het ontwikkelen van de toeristenindustrie, maar was het ook relatief kwetsbaar voor externe schokken. De overheidsfinanciën kwamen door de jaren heen echter onder oplopende druk te staan door de groei van het ambtenarenapparaat en door de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid dat sterk op overheidsbijdragen leunde. De regering die in 2009 aantrad, zette met een voor het eerst in de Arubaanse geschiedenis bereikt Sociaal Akkoord stappen op weg naar hervorming van (onder andere) de sociale zekerheid. Financiële steun vanuit Nederland in het kader van het FDA is de laatste jaren conform plan afgebouwd naar nul.

10.2 Onderzoekskader: deugdelijkheid van het bestuur

Artikel 43 van het Statuut van het Koninkrijk vereist dat elk van de landen zorg draagt voor verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de *deugdelijkheid van het bestuur*. Het waarborgen hiervan is een aangelegenheid van het Koninkrijk. Een combinatie van signalen leidde in het najaar van 2009 tot de gezamenlijke opdracht aan het WODC voor een onderzoek naar de staat van het openbaar bestuur en de rechtshandhaving in Aruba. Het onderzoek concentreert zich voornamelijk op de jaren voorafgaand aan dit moment. Om onze gevolgtrekkingen zoveel mogelijk up-to-date te laten zijn, hebben we echter ook uitdrukkelijk oog gehad voor ontwikkelingen van na de regeringswisseling in oktober 2009.
Dit is zeker niet het eerste onderzoek naar de deugdelijkheid van het openbaar bestuur in Aruba. Het volgt op een reeks van eerdere studies en aanbevelingen. De in hoofdstuk 3 besproken rapporten ‘Calidad’ en Aarts betreffen de kwaliteit van bestuur in ‘den brede’, terwijl het rapport van de Commissie-De Ruiter voornamelijk betrekking heeft op de rechtshandhaving. Deze studies uit de tweede helft van de jaren negentig hebben gefungeerd als referentiepunt voor latere ontwikkelingen. Ze zijn het laatste decennium gevolgd door talrijke andere publicaties met betrekking tot (aspecten van) deugdelijk bestuur en de rechtshandhaving, waarvan we in deze studie gebruik hebben gemaakt.[842]
Maatstaven van deugdelijk bestuur – als uiteengezet in het tweede hoofdstuk – hebben in deze studie als evaluatiekader gefungeerd. We noemen hier enkele van de meest relevante. Rechtszekerheid houdt onder meer in dat wetten en regels door de overheid worden nageleefd en door haar onpartijdig worden gehandhaafd. Transparantie vereist dat relevante informatie van overheidswege voor belanghebbenden toegankelijk is. Voorts is het een vereiste dat publiek geld effectief en efficiënt wordt ingezet en dat over die inzet publiekelijk verantwoording wordt afgelegd.
Adequaat functioneren van de instituties van de democratische rechtsstaat is wezenlijk voor de effectuering van maatstaven van deugdelijk bestuur. Het

842 Een overzicht hiervan is te vinden via www.wodc.nl.

gaat dan om: de Staten, de regering, de rechterlijke macht; alsook de Raad van Advies, de Arubaanse Algemene Rekenkamer en colleges van advies, zoals de SER. De taken van deze waarborginstituties staan omschreven in de Staatsregeling van Aruba. Het functioneren van deze instituties bepaalt mede de legitimiteit van het politiek-bestuurlijke stelsel. Deugdelijk bestuur vergt ook een adequate werking van andere instituties die wij ook tot de waarborginstituties rekenen, waaronder ambtelijke diensten zoals de Centrale Accountantsdienst en Koninkrijks- en internationale instituties.

De effectuering van de eisen van deugdelijk bestuur kan in een democratische rechtsstaat niet los worden gezien van de daar bestaande politieke cultuur.[843] Volgens Croes (en vele anderen) is het functioneren van politieke partijen, bestuurlijke organen en het ambtenarenkorps geen geïsoleerd fenomeen, maar afhankelijk van sociale en culturele omgevingsfactoren.[844] De context van kleinschaligheid die we nu bespreken, bepaalt in belangrijke mate hoe deze afhankelijkheid gestalte krijgt.

10.3 Context: kleinschaligheid en polarisatie

De kleine schaal van het eiland Aruba is een gegeven dat als zodanig niet valt te veranderen. In het rapport ‘Calidad’ en in andere, in hoofdstuk 2 besproken publicaties is nadrukkelijk gewezen op de invloed van kleinschaligheid op de deugdelijkheid van bestuur.
Kleinschaligheid draagt allereerst praktische nadelen in zich, die medebepalend zijn voor de bestuurskwaliteit. Zo is het in Aruba, en dat geldt voor kleine staten in het algemeen, verre van eenvoudig om voldoende gekwalificeerd personeel te rekruteren voor gespecialiseerde (waarborg)functies (waaronder wetgevingsjuristen, leden en onderzoekers Rekenkamer, accountants, officieren van justitie). Het beschikbare aanbod is klein, terwijl de parlementaire democratie een veelheid aan te vervullen functies met zich meebrengt.
Kleinschaligheid kan voorts doorwerken in de maatschappelijke verhoudingen en daarmee de effectiviteit van de formele instituties mede bepalen. Zo is de kans dat mensen elkaar kennen groter en zijn hun relaties vaker multiplex. Iemand die bij de overheid solliciteert kan familielid van een minister zijn, een politieagent kan iemand aan moeten houden met wie hij gevoetbald heeft, of op straat gespeeld. Dit soort situaties is in een kleine samenleving waarschijnlijk niet te voorkomen. Aan de ene kant moet vermeden worden

843 In dit verband past de definitie van Bonger (1938) van het begrip democratie: ‘…en waarvan de leden van haar geest zijn doortrokken’. ‘Onder de politieke cultuur van een samenleving moet worden verstaan het geheel van geleidelijk aan gegroeide gewoonten die zich binnen het politiek bedrijf doen gelden wat betreft de beleidsuitvoering en die het handelen jegens belanghebbenden beïnvloeden’ (Schrils, 1990 als geciteerd door Römer, 1995, p. 42).
844 Croes (1993) als geciteerd door Römer (1995, p. 42) op het Symposium Deugdelijkheid van Bestuur in kleine landen.

dat een persoonlijke relatie (op oneigenlijke wijze) van invloed is op een beslissing, zoals een overheidsbenoeming. Aan de andere kant hoeft het bestaan van een persoonlijke relatie niet uit te sluiten dat op objectieve en te rechtvaardigen gronden een beslissing wordt genomen. Overigens moet ook gezegd worden dat het nemen van beslissingen in een kleine samenleving, die vergaande consequenties kunnen hebben voor iemand met wie de beslisser een zekere relatie heeft, de beslisser voor lastige keuzen kan plaatsen. Bovendien kan zo'n beslissing lang niet altijd worden neergelegd bij een – minder betrokken – derde.

In Aruba is, zoals we in hoofdstuk 5 beschreven, sprake van gepolariseerde verhoudingen in de politiek, die ook terug te zien zijn in berichtgeving in de media. Deze tonen zich, grofweg gezegd, sterk verbonden met de twee grote politieke partijen. Deze polarisatie is geen specifiek kenmerk van kleinschaligheid – want komt ook in grote landen zoals de VS voor – maar vormt een belangrijk onderdeel van de context waarbinnen het openbaar bestuur van Aruba gestalte krijgt. Sterke politieke tegenstellingen en een basishouding van wantrouwen jegens de andere politieke partij brengen, samen met aan kleinschaligheid verbonden multiplexe relaties, enkele karakteristieke problemen met zich mee. Zo kan in wezen elke beslissing van een (overheids)organisatie vanwege verondersteld oneigenlijke redenen in een kwaad daglicht worden gesteld. Dit hoeft zich niet alleen bij de aanstelling van een functionaris of de verlening van een overheidsopdracht voor te doen. Het kan ook betekenen dat ieder handelen van bestuur, waarborg- of rechtshandhavende instituties als (vriendjes)politiek wordt geïnterpreteerd. Hiermee wordt de legitimiteit van hun handelen voortdurend onder druk gezet. Tegelijkertijd gaat van een gepolariseerde en door politieke scheidslijnen gekleurde samenleving een prikkel uit om de positie van 'leden van de eigen groep' zoveel mogelijk veilig te stellen, waarmee daadwerkelijke bevoordeling van hen in de hand wordt gewerkt. De gelegenheid daartoe hangt samen met het feit dat een overheid op veel manieren voor burgers relevante beslissingen neemt, zoals het verlenen van bouwopdrachten, of verblijfs- en andere vergunningen. In een kleine samenleving zoals Aruba liggen deze beslissingen – ook op individueel niveau – in handen van een relatief kleine groep. Een minister gaat niet alleen over de algemene beleidslijnen, maar ondertekent ook zelf aanbestedingscontracten en beslist over de aanstelling van personeel. Klitgaard[845] gebruikt in dit verband de term *monopoly power'* (M), die staat voor de interventiemacht van functionarissen. Een grotere interventiemacht (M) kan efficiënt zijn, maar biedt een bestuurder of ambtenaar ook meer kansen om beslissingen naar zijn of haar hand te zetten. Een politieke partij kan, via het verkrijgen van de absolute meerderheid, *ook* een monopolist worden (bijvoorbeeld in het claimen van het monopolie op de definitie van algemeen belang). Dit effect wordt versterkt wanneer ze de oppositie

845 Klitgaard (1988, p. 75).

onvoldoende als tegenwicht zou erkennen en respecteren. De polarisatie van de politiek van Aruba is in dit verband een risico.

10.4 Bevindingen en aandachtspunten in verklarend perspectief

Binnen de zojuist geschetste context van kleinschaligheid en polarisatie beschrijven we hier de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek in onderlinge samenhang. We volgen daarbij de aangepaste formule van Klitgaard zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.[846] We noemden in het voorgaande reeds de 'M' van interventiemacht. De aangepaste volledige formule luidt: 'G=A-(M +D)' waarbij de 'G' staat voor *good governance* (deugdelijk bestuur), 'D' staat voor 'discretion' of beoordelingsruimte en de 'A' voor 'accountability' of het afleggen van verantwoording.

10.4.1 Kwetsbaarheden op het gebied van aanbestedingen, vergunningverlening en personeelsbeleid (M+D)

In dit onderzoek zijn drie categorieën van interventiemacht (M) van het openbaar bestuur van Aruba aan nader onderzoek onderworpen: aanbestedingen, vergunningverlening en het personeelsbeleid van de overheid. Binnen elke categorie wordt de besluitvorming van het bestuur aan wetten en regels onderworpen. Zo bevatten de Comptabiliteitsverordening en het Landsbesluit Openbaar Aanbesteden regels voor het aanbesteden van overheidsprojecten en zijn de benoeming, het ontslag en de salariëring van ambtenaren geregeld in de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht. Wat betreft de verlening van vergunningen zijn onder andere de Landsverordening Toelating, Uitzetting en Verwijdering (voor verblijfsvergunningen) en de Landsverordening Uitgifte Eigendom (voor de uitgifte van grond in erfpacht) relevant. Binnen deze drie categorieën stuitten we op schendingen van de wet- en regelgeving, of handelingen die daarmee op gespannen voet stonden. De aard van de problemen bleek door de jaren heen vrij constant te zijn.

Een deel van de problemen betrof het handelen bij meer open normen (de D van Klitgaard). Zo bood de wet de mogelijkheid om bij ministeriële beschikking *gemotiveerd af te wijken* van een openbare aanbestedingsprocedure. Sommige van deze afwijkingsgronden waaronder 'bijzondere eisen' waren niet nader ingevuld. Ook ontbrak een procedure voor onderhands aanbesteden. Ministers weken in veel gevallen af door niet openbaar aan te besteden, maar de motivering om dit te doen werd vaak niet gegeven of was zeer summier. Een vergelijkbare kwetsbaarheid manifesteerde zich in verschillende stelsels van vergunningverlening. Uitzonderingsgronden (hardheidsclausu-

846 Waarbij 'G' (*good governance*, afwezigheid van corruptie) in de plaats komt van de 'C' (corruptie). Dus: G=A-(M+D) in plaats van C=M+D-A.

les) waren vaak niet nader ingevuld. Wat betreft de uitgifte van terreinen leek de vorige regering deze omstandigheid te hebben aangegrepen om burgers te bevoordelen teneinde stemmen te werven. In de verlening van verblijfsvergunningen in de vreemdelingenketen was 'D' het gevolg van discrepantie tussen snel wijzigend beleid en traag veranderende wetgeving.
Open normen en beoordelingsruimte (D) zijn formeel bedoeld om functionarissen in de gelegenheid te stellen individuele gevallen op hun merites te beoordelen en tot passende oplossingen te komen. Dit vereist echter wel dat de te nemen beslissing strookt met het doel van de wet, het algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel. De praktijk heeft op dit punt een kwetsbaarheid laten zien en levert aandachtspunten op voor verbetering. In de eerste plaats kan worden bezien in hoeverre discretionaire ruimte het resultaat is van onvolledigheden of inconsistenties in wet- en regelgeving. Wat betreft vergunningenstelsels biedt eerder onderzoek van de Arubaanse Rekenkamer een mogelijke aanzet hiertoe. Voor het herzien van de regelgeving rond aanbestedingen kunnen internationale *procurement*-standaarden zeer bruikbaar zijn. De ervaring in de vreemdelingenketen leert voorts dat beoordelingsruimte tussen nieuw beleid en wetgeving risico's oplevert die in de toekomst voorkomen zouden moeten worden. Onder andere bij de verlening van vergunningen kwam het ook voor dat onrechtmatig handelen niet zozeer een gevolg was van misbruik van discretionaire ruimte, maar veeleer bestond uit de loutere *overtreding van een duidelijke regel*. Zo werd in casus betreffende aanbestedingen nagelaten om een Ministeriële Beschikking op te stellen in situaties waarin volgens de regels een openbare aanbesteding zou moeten worden gehouden. De vreemdelingenketen bleek een kwetsbaar gebied, met name waar het onrechtmatige verlening van (verblijfs)vergunningen betrof. Dit betekent dat onnodige 'discretion' (D) slechts een deel van het probleem – en dus ook van de oplossing – is. Wanneer een op zichzelf duidelijke regel wordt overtreden, ontstaat nog sterker de indruk dat functionarissen oneigenlijke belangen zwaarder laten wegen. Over de achtergrond en beweegredenen voor afwijkend handelen van voorgeschreven normen is door ons niet goed een oordeel te geven. Het kan gaan om geldelijk persoonlijk gewin, het verlenen van gunsten uit electorale overwegingen, of meer algemeen de bevoordeling van personen uit eigen gelederen. In verband met dat laatste wordt in Aruba nogal eens gerefereerd aan 'friends and family'. Ook over de vraag of bij de in dit rapport beschreven casus telkens sprake was van onrechtmatig handelen geven we geen definitief oordeel. Een aantal zaken is nog in onderzoek bij het OM.
Wel is duidelijk dat *gebrek aan transparantie en inzichtelijkheid* in de genomen besluiten en gevolgde procedures, aanleiding geeft tot vragen over de rechtmatigheid daarvan, en tot twijfels over conformiteit met andere uit het kader van goed bestuur af te leiden eisen als efficiëntie en effectiviteit. Gelet op de hiervoor gememoreerde aspecten van kleinschaligheid en polarisatie kunnen we vaststellen dat de overheid zich extra kwetsbaar maakt wanneer

zij onvoldoende inzicht geeft in de motieven van haar handelen. Transparantie inzake overheidsbeslissingen is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Het internet kan een krachtig hulpmiddel zijn in de vergroting van transparantie; het regeerprogramma 2009-2013 geeft hiertoe ook een aanzet. De huidige regering wil voorts een nieuwe ontwerplandsverordening op de financiering van politieke partijen in de Staten brengen. Een dergelijke wet kan de transparantie over de oorsprong van donaties aan partijen vergroten, mits voldoende vergaand, bijvoorbeeld in lijn met internationale standaarden. Voorts kondigde de regering maatregelen aan ter professionalisering en depolitisering van het overheidsapparaat. Transparantie maakt controle en toetsing achteraf van overheidshandelen mogelijk; hier kan ook een preventieve werking van uitgaan.
Dit brengt ons bij een volgende factor in de formule van Klitgaard: de mate waarin verantwoording wordt afgelegd, of 'accountability' (A).

10.4.2 Controle en het afleggen van verantwoording (A)

'A' staat voor controle op overheidsmacht en voor het afleggen van verantwoording door functionarissen over hun handelen aan (uiteindelijk) de samenleving. A is er om tegenwicht te bieden aan de combinatie van M en D.

Voor een voldoende sterke A is een eerste noodzakelijke voorwaarde dat er instituties bestaan die functionarissen verantwoordelijk kunnen houden voor hun handelen. In Aruba bevinden deze waarborginstituties zich op verschillende niveaus. Ten eerste in de interne verhoudingen binnen de overheid, bijvoorbeeld de mate waarin functiescheiding[847] (zoals speelde binnen de vreemdelingenketen) al dan niet wordt toegepast. Ook de Centrale Accountantsdienst oefent intern controle uit. Ten tweede zijn er de hoge colleges in de Staatsregeling: de Staten, de Raad van Advies en de Rekenkamer. In de derde plaats zijn er andere officiële waarborginstituties zoals de Centrale Bank Aruba en de SER. In de vierde plaats zijn er maatschappelijke instituties, zoals ngo's en de media. Voorts spelen internationale instituties zoals de Financial Action Task Force (FATF) en, van de Raad van Europa, de Group of States Against Corruption (GRECO) en het Comittee for the Prevention of Torture (CPT) een waarborgrol. Ten slotte zijn controles en verantwoordingsmechanismen gelegen in de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk en binnen het Koninkrijk als zodanig.

Een tweede noodzakelijke voorwaarde voor A is dat de waarborginstituties voldoende onafhankelijk van de uitvoerende macht functioneren en daarvoor ook zijn toegerust. Op hoofdlijnen beschikken de waarborginstituties

847 In enkele strafrechtelijke onderzoeken bleek sprake te zijn van functievermenging en van fraude, valsheid in geschrift en verduistering van publieke fondsen. De CAD signaleerde functievermenging bij diverse diensten, met name ook bij het beheer van de kleine kas.

over toereikende formele bevoegdheden. In de praktijk werden bepaalde basisvoorwaarden voor een onafhankelijke 'tegenwichtfunctie' echter niet altijd vervuld. Zo bleken waarborginstituties te kampen met personeelstekorten die ze formeel niet zelfstandig konden oplossen, hetgeen hun effectiviteit in de weg heeft gestaan. Ook al zal de kleinschaligheid van Aruba remmend hebben gewerkt op het aanbod van voldoende gekwalificeerde krachten, men kan zich ook afvragen of de politiek in het afgelopen decennium op dit punt de juiste prioriteiten stelde. Dit gelet op de moeite die het heeft gekost om de bezetting van een aantal organisaties op een hoger niveau te krijgen, terwijl elders in de overheid beduidende inefficiënties zijn aangetroffen op het personele vlak. De bezetting van waarborginstituties is dus een aspect van deugdelijk bestuur dat continue aandacht verdient.
Waarborginstituties zoals de Arubaanse Rekenkamer en de Raad van Advies hebben bovendien aan politieke kritiek bloot gestaan en bleken niet gevrijwaard van de effecten van eerdergenoemde polarisatie. Media speelden in dit verband een verre van neutrale rol. Verschillende leden van waarborginstituties, maar ook van rechtshandhavende organen, gaven dan ook aan dat voor het uitoefenen van deze functies in Aruba een olifantshuid nodig is.

Ondanks de genoemde problemen produceerden de Arubaanse waarborginstituties een aanzienlijk aantal rapporten, die voor dit onderzoek van belang zijn gebleken. Zo werd de niet-naleving van aanbestedingsregels herhaaldelijk opgemerkt. De ARA en de CAD lieten zien dat er in Aruba zonder meer *controle* was. Zij rapporteerden twintig jaar lang schendingen van de Comptabiliteitsverordening en formuleerden aanbevelingen voor verbeteringen. De waarborginstituties wezen ook herhaaldelijk op meer algemene overheidsbrede beheersings- en verantwoordingsproblemen. In rapporten van de CAD en de ARA werden meervoudige gebreken in de interne beheersing vastgesteld. Gebrekkige registratie veroorzaakte niet alleen integriteitsrisico's – zoals we constateerden in de vreemdelingenketen – maar belemmerde ook het afleggen van verantwoording.
Tevens constateerde men jarenlang vele begrotingsoverschrijdingen. Voorts wees de Raad van Advies erop dat de Landsbegrotingen niet tijdig bij de Staten werden ingediend, en ook dat lopende het begrotingsjaar uitgaven werden opgehoogd. De jaarrekeningen van het Land zijn vanwege gebrekkige gegevens al een aantal jaren niet meer gecontroleerd en sinds de Status Aparte niet in de Staten behandeld.
Deze herhaaldelijke constateringen door waarborginstituties houden op zichzelf belangrijke verbeterpunten in ten aanzien van begrotingsdiscipline en interne beheersing en registratie van de kant van ministers en ambtenaren. De zorgen van de Commissie-Aarts en ook die van het rapport 'Calidad' uit de jaren negentig ten aanzien van de overheidsfinanciën en de jaarrekeningen bleken ruim een decennium later nog steeds actueel. In termen van bezuinigingen is inmiddels door de huidige regering met het Sociaal Akkoord

tot ombuigingen gekomen op het vlak van algemene pensioenen, ziektekosten en de pensioenen van ministers en Statenleden. In mei 2011 werd bekend dat de Staten versterking vanuit Nederland krijgen voor de oplossing van het jaarrekeningenprobleem. Men wil de achterstallige jaarrekeningen in september 2011 samen met de begroting van 2012 indienen bij de Staten. Ten slotte neemt men zich in het Regeerprogramma 2009-2013 'sancties voor wat betreft het begrotingsbeleid' voor, en ook één geïntegreerde begroting – ter vervanging van de huidige 'eilandbegrotingen' die de beheersbaarheid en controleerbaarheid mede hebben belemmerd.

Een derde en laatste noodzakelijke voorwaarde voor A is dat gehoor wordt gegeven aan de signalen van waarborginstituties. In een democratische rechtsstaat als Aruba vragen de Staten bestuurders om rekenschap af te leggen over hun handelen. De Staten kunnen de rapporten van andere waarborginstituties daarbij gebruiken. Wil 'accountability' voldoende kracht hebben, dan is steeds de bereidheid van de kant van politici vereist om gehoor te geven aan tegengeluiden van waarborginstituties. Op dit punt kwamen aanzienlijke problemen aan het licht. Op rapporten van waarborginstituties was niet alleen de respons van bewindslieden jarenlang gebrekkig, maar ook de Staten benutten deze weinig. Hier ligt een belangrijk aanknopingspunt voor verbetering. Om een adequate respons van de *uitvoerende macht* af te kunnen dwingen kan gedacht worden aan uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van waarborginstituties. Een voorbeeld hiervan – en niet meer dan dat – is de bezwaarprocedure die de Nederlandse Algemene Rekenkamer volgens de Comptabiliteitswet kan inzetten wanneer een minister eerder gesignaleerde onvolkomenheden in het financieel beheer en materieel beheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. Bij haar aantreden beloofde de huidige regering versterking van de waarborginstituties. De relaties met de waarborginstituties zijn inmiddels verbeterd.
Het gehoor dat de Staten aan de signalen van waarborginstituties geven is onderdeel van hun *algehele* waarborgrol ten opzichte van de regering. Het tegenwicht dat een parlement in het algemeen kan bieden – een belangrijke component van A – kan worden beschouwd als omgekeerd evenredig aan het politiek monopolie (M) van bestuurders. Polarisatie, in combinatie met een politieke meerderheid van de regeringsfractie in de Staten, droeg er in Aruba aan bij dat ministers geen substantieel tegenwicht ondervonden van de kant van de wetgevende macht. Voorts bleek sprake van onderbenutting van het budgetrecht door de Staten, wat bijdroeg aan zwakke begrotingsdiscipline door de jaren heen. Het voorgaande levert het beeld op dat de *preventieve* werking die van de Staten, en van de andere waarborginstituties uitging niet anders dan gering kan zijn geweest.
Dit is een fundamenteel punt van aandacht voor de toekomst. Onder de huidige regering en parlement is een verandering waar te nemen in die zin dat nu ook door leden van de regeringsfractie vaker kritische vragen aan

bewindspersonen worden gesteld. Volgens verschillende waarnemers van de Arubaanse politiek kan een duurzame oplossing voor monisme, polarisatie en cliëntelisme alleen vanuit de maatschappij, van onderaf ontstaan. Internet kan een rol vervullen in de versterking van de 'civil society' en de in het rapport 'Calidad' en elders bepleite burgerschapszin,[848] te beginnen met het digitaal beschikbaar stellen van rapporten van waarborginstituties. Steeds meer blijken elders op de wereld burgers in staat te zijn via 'social media' collectief invloed uit te oefenen op overheden.

Al met al is onze conclusie dat zich structurele kwetsbaarheden manifesteerden vanwege een krachtige combinatie van M en D, met een onvoldoende sterk tegenwicht in A. Wat betreft de maatstaf 'publieke verantwoording' van deugdelijk bestuur is de conclusie dat over publiek geld in het verleden onvoldoende publieke verantwoording is afgelegd. Dat veel bestuurlijke handelingen niet transparant bleken (bijvoorbeeld door gebrekkige motivering van afwijkingen van regelgeving of het niet controleerbaar zijn van jaarrekeningen), droeg zeer waarschijnlijk bij aan dit probleem. Dat media zich zacht uitgedrukt niet onttrokken aan de gepolariseerde politiek leverde voorts geen bijdrage aan de ontwikkeling van het tegenwicht in de vorm van burgerschapszin, die in het rapport 'Calidad' werd bepleit.

10.4.3 Voorwaarden voor een adequate rechtshandhaving

Zoals het tweede deel van de probleemstelling aangeeft, dient het bestuur de voorwaarden te scheppen voor een adequate rechtshandhaving. De rechtshandhaving kan dan op haar beurt bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur, door verdenkingen van strafbaar handelen van dat bestuur te onderzoeken en zo nodig tot vervolging over te gaan. Hier kan ook een preventieve werking van uitgaan.
Een eerste voorwaarde voor een adequate rechtshandhaving is de beschikbaarheid van voldoende (personele) capaciteit. Het Arubaanse OM en de Landsrecherche kampten bij voortduring met aanzienlijke capaciteitstekorten. Met de Minister van Justitie ontstonden conflicten over personeelsaangelegenheden. Ook het KPA stelde onderbezet te zijn, maar dit liet zich moeilijk beoordelen in het licht van de vragen die er aan de efficiëntie konden worden gesteld. Wat betreft de bezetting van het OM wil de huidige regering een actief beleid voeren door jongeren te werven.
In de tweede plaats is de rechtshandhaving gebaat bij adequate wet- en regelgeving. De mogelijkheid tot inzet van bijzondere opsporingsmethoden werd bijvoorbeeld lang gemist. Ook op het gebied van de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme bestonden lacunes. Inmiddels is nieuwe (ontwerp)wetgeving beschikbaar op deze terreinen.

848 In de literatuur worden uiteenlopende voorbeelden hiervan beschreven; zie bijvoorbeeld Chavannes (2007) en Sunstein (2006).

Een derde voorwaarde betreft distantie van het bestuur ten opzichte van de rechtshandhaving. In het afgelopen decennium waren er regelmatig spanningen tussen leden van het OM aan de ene kant en de politiek aan de andere kant. In incidentele gevallen was sprake van onvoldoende distantie van het bestuur ten opzichte van het functioneren van de politie. De spanningen escaleerden niet zo ver als ten tijde van het rapport van de Commissie-De Ruiter in de tweede helft van de jaren negentig. We moesten echter ook constateren dat een heel aantal mensen, waaronder ook PG's, een hoofdofficier en officieren van justitie, voortijdig bij het OM vertrokken, waarmee escalatie mogelijk ook werd voorkomen. Ten tijde van het bewind van de MEP kreeg het OM niet alleen te maken met spanningen met bewindslieden. Ook aanhangers van de toenmalige oppositie leverden in de pers soms felle kritiek op het OM, ook ad hominem. De rechtshandhaving dreigde zo meegezogen te worden in de polarisatie van de Arubaanse politiek. Delen van de politiek leken de rechtshandhaving als een vleugellam of zelfs partijdig instituut te zien. Wij hebben echter geen onderbouwing gevonden voor de meermalen gehoorde stelling dat de regering het OM verhinderde in deze jaren onderzoek te doen naar leden van die regering. Zulk onderzoek vond overigens ook plaats.
Een vierde voorwaarde betreft samenwerking, zowel binnen de rechtshandhaving als met het bestuur. De samenwerking tussen de organisaties in de rechtshandhavingsketen was enkele jaren geleden sterk ad hoc; incidenten in de sfeer van integriteit leidden tot terughoudendheid. Tussen bestuur en rechtshandhaving lag het zogenoemde 'vier- en vijfhoeksoverleg' geruime tijd stil, maar dit is onder de huidige AVP-regering hervat. Voorts moeten een nog in te stellen 'bureau Good Governance/Compliance' onder het ministerie van Algemene Zaken en een nieuwe commissie op initiatief van het OM integriteitsproblemen zowel helpen voorkómen als aanpakken.

10.4.4 Het Koninkrijk

De relatie tussen Aruba en het Koninkrijk is jarenlang moeizaam tot gespannen geweest onder een MEP-regering die autonomie benadrukte. Spanning treedt op waar de Status Aparte aan de ene kant die autonomie moet garanderen, maar de schaalnadelen van het eiland afhankelijkheden in stand houden. Ingrijpende interventies, zoals het schorsen of vernietigen van wetten en landsbesluiten conform het artikel 50 Statuut, zijn overigens nog nooit toegepast. De huidige Arubaanse regering vertegenwoordigt een opener attitude ten opzichte van samenwerking binnen het Koninkrijk en de EU, onder meer blijkend uit het streven naar een 'strategisch partnerschap' en de status van ultraperifeer gebied (UPG).

10.5 Ten slotte

Het effectueren van deugdelijk bestuur in Aruba is onderhevig gebleken aan structurele kwetsbaarheden. Dit onderzoek heeft een aantal van deze kwetsbaarheden blootgelegd in (a) het functioneren van waarborginstituties en instituties van de rechtshandhaving en (b) het bestuurlijk handelen in ruim twintig kleinere en grotere kwesties op verschillende beleidsterreinen – dat samenhangt met het functioneren van die instituties. Hiermee is inzichtelijk gemaakt welke variabelen ertoe doen, met andere woorden, wat aannemelijke determinanten zijn van de kwaliteit van bestuur in Aruba.
Met deze slotbevindingen is een antwoord gegeven op het tweede deel van de probleemstelling, dat betrekking heeft op (actuele) sterke en zwakke punten op het terrein van goed bestuur en rechtshandhaving. Het eerste deel van de probleemstelling, over de door Aruba sinds 1993 verrichte inspanningen en de resultaten daarvan, vormde de aanloop tot deze conclusies, waarbij vooral eerdere studies als basis zijn gebruikt. Het meest van toepassing bleek het rapport 'Calidad' uit 1997, waaruit destijds een brede hervormingsagenda voortvloeide. Uit onze inventarisatie bleek dat de uitvoering van de aanbevelingen van dit rapport stokte in de periode 2001-2009. Daarnaast zijn op verschillende deelterreinen van bestuur en rechtshandhaving door de tijd ook verschillende bevindingen en aanbevelingen gedaan. In de rechtshandhaving en de vreemdelingenketen constateerden we dat veel verbeterpunten slechts in beperkte mate of traag werden gerealiseerd. Verder leverden Arubaanse waarborginstituties zoals de Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst vele onderzoeken met verbeterpunten op, waarop de respons jarenlang (zeer) gering was. De huidige regering is voornemens de nog openstaande aanbevelingen van het rapport 'Calidad' te 'actualiseren en integraal uit [te] voeren'.[849]

De bevindingen van deze studie bieden, naar wij hopen, aanknopingspunten voor de opdrachtgevers om deze in onderlinge afstemming om te zetten in een agenda voor bestuurlijke vernieuwing.
Het beperken van de met dit onderzoek geïdentificeerde kwetsbaarheden vergt het overbruggen van polarisatie en het bevorderen van transparantie en onpartijdigheid. Duurzaam veranderen is, niet alleen in Aruba maar ook elders, verre van eenvoudig gebleken. De context waarin veranderingen moeten plaatsvinden betreft die van kleinschaligheid en de daarmee gepaard gaande smalle capaciteitsbasis en hoge 'contactdichtheid'. Aangezien deze factoren blijvende risico's kunnen inhouden voor een zichzelf zuiverend systeem, is het haast onontkoombaar deze te compenseren door samenwerking te zoeken. Mogelijke oplossingen voor de kwestie hoe onder deze omstandigheden tot duurzame veranderingen te komen, liggen dan ook niet alleen bin-

849 Regeerprogramma AVP 2009-2013 (2009, p. 15). Zie ook bijlage 7 voor een beschrijving van gerealiseerde en nog openstaande aanbevelingen van het rapport 'Calidad'.

nen, maar ook buiten Aruba: in de samenwerking met andere landen en het Koninkrijk. Gedacht kan worden aan aanpassingen op basis van intervisie en eventueel inspectie in Koninkrijks- of internationaal verband. Dit kan eventueel in het kader van het door de huidige regering voorgestelde strategisch partnerschap met zowel het Koninkrijk als de Europese Unie.

Summary

Good governance and law enforcement in Aruba

An empirical study

The present report presents the findings of an empirical study of the state of governance and law enforcement in Aruba, an autonomous country in the Kingdom of the Netherlands. The study is the result of a joint research assignment agreed by the Prime Minister of Aruba and the then State Secretary of Interior and Kingdom Relations on 25 November 2009 in The Hague. The assignment originated from concerns that 'with regard to good governance (including integrity/law enforcement) there is much room for improvement on Aruba', despite the fact that studies of good governance and law enforcement agencies were frequently done in the past.

The present study focuses on two questions:
a What efforts in the field of good governance (in particular as regards law enforcement and law enforcement agencies) has the Aruban government made since the conclusion of the Aruba-Netherlands Protocol of 1993? To what extent did these efforts lead to results?
b What are the current strong and weak points in the fields of governance and law enforcement, in particular at the crossing of both, whereby good governance is necessary for adequate law enforcement?

In the present report, these questions have been elaborated into eight research questions that are addressed in Chapters 3 to 10. The summary below follows the sequence of these chapters.

The reason and structure of the present report are explained first in an *introductory* chapter. The research project focuses mainly on years prior to the assignment. In order to ensure that the conclusions are as up-to-date as possible, however the developments that occurred after the change of government in October 2009, have also explicitly been taken into account.

Then follows the framework on the basis of which this study is structured (Chapter 2), which discusses theory and methodology. Aruba being a small Caribbean island of just over 100,000 inhabitants, the theoretical framework in particular focuses on the consequences small scale conditions have for institutional performance and good governance. As for methodology, the data for the study are derived from various written sources and 86 interviews with key informants. Information from one source is always confronted with that provided from other sources. This multi-method approach strengthens validity and reliability. Although several specific integrity issues are discussed, it should be borne in mind that WODC (the Research and Documen-

tation Centre) is not a law enforcement agency, and that its investigative possibilities in this respect are therefore limited.

Chapter 3 discusses the findings from three key reports from the end of the nineties: the report of the Aarts(-Muyale) Committee; the report 'Calidad', of the Aruban working group on good governance; and the report 'With all Due Respect' concerning law enforcement. The findings of these reports reflect the state of governance in Aruba at that time. The reports also contain recommendations, some of which are still of value today. An overview of summaries of these and many other relevant reports can be found on www.wodc.nl.

The previous reports are a part of the context for the current study, which also applies to Chapter 4 *(Economy)*, which deals with the state of Aruba's economy and government finances. As a small and open economy, Aruba has been able to benefit from the international division of labour by developing a buoyant tourism industry, but this also means that it is relatively vulnerable to external shocks. In the past decade, government finances have been under more and more pressure, due to the expansion of the civil service, the construction of a social security system that is highly dependent on government contributions and the world financial crisis. In 2010, the current government, employers and employees agreed on a number of reforms that are intended to reduce the structural problems concerning the financing of social security.

Chapter 5 focuses on the realm of politics. It deals with the performance of parliament (the 'Staten') vis-à-vis the executive over time. Following an overview of Aruba's political landscape since it acquired autonomy (the so-called 'status aparte') in 1986, the Staten's use of their constitutional rights is being assessed. It is important for the performance of the Staten that they are well-informed. Information should be available in time and as complete as possible. One means of obtaining information from the government lies in the right to ask questions. However, the government over time has left many questions unanswered or answered them only with significant delays. There does appear to be a gradual improvement. A condition for an effective use of parliamentary rights is adequate knowledge and resources on the part of MP's to assess the information available. There seems to be a bottleneck here, because the Staten count a mere 21 MP's, which restricts opportunities for specialising and in-depth investigation by individual MP's. Additionally, MP's receive hardly any support, including legal support, on behalf of the substantive preparation of agenda items. The Staten have the customary instruments to control the government, including the right of inquiry and interpellation. So far, the Staten have exercised their right of inquiry only once (in 2003). The right to speak has proven to be distributed in an unbalanced way, in the sense that MP's have limited and Ministers unlimited

speaking time. The Staten insufficiently use information from accountability institutions such as the Aruba Court of Audit and by doing so, they deny themselves an instrument for controlling and correcting government. The Staten hardly make use of their right to approve and amend budgetary policy, which also contributes to weak budgetary discipline. Ever since the *status aparte*, the Staten have not handled the annual accounts of the country. Efforts to solve this problem are being made, whereby the Staten receive support from the Netherlands.
Aruban politics have been highly polarised between the two major parties, the Aruban People's Party (AVP) and the People's Electoral Movement (MEP). Whereas in the highly polarised political relations in Aruba the opposition fought the party in government with all means available, it appeared that critically following the government by the MP's of the ruling party formed only a small part of the political culture. Seeing no means of organising a majority in parliament, opposition party MP's have appealed to the media, the Public Prosecution Service or Dutch representatives in order to address matters. However, according to a number of respondents, there has been a change for the good since the current government of the *Arubaanse Volkspartij* (AVP) came into office in 2009.
And finally, Chapter 5 discusses the manner in which the parties and candidates acquire the funds they need. Aruban law does not regulate party and campaign funding, yet, campaigns are costly. This entails the risk of clientelism according to several observers and respondents, whereby support for a party or politician may lead to the expectation of the provider that he or she is entitled to demand something in return.

In addition to the Staten, there are also more specific 'oversight', 'watchdog' or 'accountability' institutions on Aruba. These institutions check whether the government acts in accordance with the principles of, for example, regularity and efficiency. They constitute procedural-organisational conditions for good governance. Chapter 6 discusses the Aruba Court of Audit (ARA), the Advisory Council (RvA), the Central Audit Department (CAD) and the Directorate for Legislation and Legal Affairs, as well as several international organisations, some of which are active in oversight activities, such as the Council of Europe and the Financial Action Task Force. Chapter 6 assesses to what extent Aruban accountability institutions during the research period, disposed of the instruments their work required, shortcomings therein, their staffing and their relationship with the institutions that do have final authority: the government and the Staten. Our investigation shows that the accountability institutions generally dispose of the powers that should enable them to perform their role. An important problem, however, concerned the response of politicians to their reports. Not only the response by the members of government left much to be desired, but also MP's made little use of the findings of the accountability institutions. In this respect, there is room

for procedural-organisational adjustment and improvement. Furthermore, the ARA and the RvA have claimed to have insufficient control over the appointment of their own staff, more or less indicating that government control over appointments could be at odds with the autonomy oversight requires. All accountability institutions seem to be facing job vacancies, which can affect production, as has been the case with the ARA. As of 2000, the Staten, the ARA and the RvA have been formally able to set their own budget, but the Minister of Finance determines its implementation to a large extent. Finally, the quality and production of legislation suffered from shortages of personnel at (inter alia) the RvA and the Directorate for Legislation and Legal Affairs.

As regards the CAD and the ARA, the quality of the administrative data, on which they are supposed to base their findings, continues to be a cause for concern. This has threatened to create a vicious cycle, whereby defective recording of data obstructed checks of efficiency and regularity and rendering account. For example, the CAD already ceased the audit of the country's annual accounts a considerable time ago.

The relationship between Aruba and the Kingdom has been difficult to strained for years under the MEP government, that tended to emphasise autonomy. Nevertheless, since 2001 successive cooperation programmes were realised with Aruba under the umbrella of *Fondo Desaroyo Aruba*. Increasing Aruba's self-reliance was the object of these programmes, that were related to sustained economic development, good governance, education and later also social affairs. Dutch deposits have since stopped in accordance with the plan. The current government of Aruba has a more open attitude towards cooperation within the Kingdom and the European Union (EU), as appears from, amongst others, the drive for a strategic partnership and the status of 'ultraperipheral' area (UPG).

Legislation and advice in respect thereof, auditing activities and protocols and reports are essential to a democracy. But there is also 'everyday practice'. Chapter 7 (*integrity issues*) presents a number of case studies in connection with good governance. Some of the cases involved had given rise to controversy and contributed to the wish that the current investigation was carried out. Controversial cases concerned the allocation of various types of *tenders*, *licences* and *personnel appointments*. Based on the information that was available, it was not always possible to render an opinion in individual cases concerning the degree of truth of various allegations. Nevertheless, the types of problems proved to be fairly consistent throughout the years. This was partly related to room for discretion in legislation and regulations. This proved to be the case where: (a) criteria for deviating from the tendering rules were not elaborated in detail and there was no procedure for private tendering; (b) hardship clauses with respect to granting permits were not or insufficiently precise, while waiting lists of many years created 'distressing cases'

that sometimes seemed to justify deviations from the rules and (c) mixing of functions occurred.
(Re a) Violation of the tendering rules, if not the letter of rules then in any case the spirit, proved to be a constant factor. This was demonstrated by various studies of the ARA and the CAD and our case studies. Initially, it appeared that during the term in office of the MEP, Ministers more frequently issued rulings that motivated deviations from tendering rules. However, in 2008 it became clear that this discipline had disappeared again. Moreover, the substantiation contained in those rulings remained very thin indeed, according to the ARA. Findings of, inter alia, accountability institutions, gave the impression that violations might have had something to do with favouritism. Where politicians and parties are under no obligation to provide insight in money flows within the political system – and most of them do not provide it as long as this is the case – rumours and allegations can flourish.
(Re b) As regards the granting of permits, the risk of integrity violations increases as the statutory conditions subject to which a permit is granted leave more room for interpretation. This proved to be the case where hardship clauses were insufficiently precise in various systems. A long waiting list for the allocation of leasehold land enhances the likelihood that citizens will try to apply for preferential treatment. In the 2009 election year, the MEP government appeared to have favoured citizens when allocating land in order to gain votes. The AVP government states that it is busy resolving the backlog. Another matter that emerged was that enforcement with respect to granting permits appeared to be insufficient. And finally, room for discretion in administrative procedure in immigration matters entailed integrity risks.
(Re c) In a few criminal investigations, performed during the MEP government's term in office, there appeared to be fraud, forgery of documents and embezzlement of public funds. The CAD signalised a lack of proper separation of responsibilities at various services, in particular with respect to the management of petty cash.
Agencies such as the ARA, the CAD, and the Aruban Social and Economic Council (SER), as well as many of our respondents, have been pointing out the politically-motivated nature of many decisions in the field of appointments and dismissals in the civil service and the perks that come with public office. The MEP government in particular chose to replace higher ranking officials. This led to legal proceedings by the interested parties in which judgment was given against the Country. The AVP government has stated that it wants to break with this practice. Nevertheless, trust issues between members of government and members of their staff that were appointed before October 2009 have been reported. Heads of agencies have been suspended or saw the appointment of management teams overseeing their work.
During the past decade, there also appeared to be deviations from rules and regulations that were not so much related to improper use of discretion as to

ineffective checks. Accountability institutions indeed exercised supervision: they named structural weaknesses in the procedural-organisational provisions. However, the executive and legislative did little to nothing with the findings of these institutions, as a result of which these vulnerabilities continued to exist. On balance therefore, mere identification of defects by accountability institutions did not progress towards follow-up policy. As a result, the actual influence of checks remained very limited throughout the years.

The past and present performance of the chain of government agencies in the field of immigration has been charted in Chapter 8. This chain has been under stress related to a huge immigration flow ever since the *status aparte*. In this chapter, integrity violations, the improvements that have been implemented, the problems that still persist and the extent to which those problems are of a structural nature are discussed. It has been established that the activities of the various agencies that are involved in the granting of residence and work permits experienced serious shortcomings in the past decade in the field of registration and documentation. Partly as a result, the process of granting permits took longer than the statutory terms set in respect thereof. Recording of data in the country register left much to be desired. The same was true with regard to the reliability of data of other agencies, which put cooperation between agencies under strain.
Integrity risks arose where waiting lists were long, parties urgently needed a decision, and checks on the issuing process were inadequate. Moreover, inaccurate registration and documentation and a lack of separation of responsibilities or tasks increased the probability of integrity problems, as was evidenced by reports and experiences of respondents, and a number of criminal investigations.
Partly within the context of the 2006 protocol to improve the ‘immigration chain’, in recent years progress could be made in several areas (such as checks, separation of tasks, shorter lead times and employee training). Nevertheless, a lack of sufficiently qualified personnel hinders the implementation of improvements. Replacement of outdated software at the *Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero* (DIMAS), the necessity of which has been acknowledged for a long time, has not been effected.
Chapter 8 also shows that whereas the admissions policy for foreign nationals was subject to change, the corresponding legislation lagged behind. This led to uncertainties concerning the implementation of policy and to a strong increase in the number of legal proceedings. A consistent and documented aliens policy does not only provide citizens with more legal certainty, it also offers a solid footing for the several agencies involved in the implementation of policy.
Looking back over the past ten years, the conclusion is that, on balance, progress has been made, but that the changes are progressing slowly and that

there are still obstacles to the proper functioning of the immigration chain, in the field of personnel, automation, checks and cooperation.

Chapter 9 deals with the extent to which law enforcement can be a guarantee to good governance. Additionally, we examined to what extent political responsibility does not lead to interference in matters in which the government itself can be the subject of investigation.
Data on crime in Aruba do not provide indications of worrisome developments. However, Aruba does have an opportunity structure for organised crime in particular.
The powers and duties of the various actors within law enforcement largely appear to be in order. However, the public prosecution service and *Landsrecherche* (a department specializing in the investigation of offences committed by civil servants) were understaffed for a long time. One may wonder whether government set the right priorities in this matter, in view of the efforts it took to get staff at a level that is more acceptable for the organisations involved.
For a prolonged period of time, the Aruba Police Force (KPA) has been the object of evaluations and attempts to have it function more effectively. The KPA alleged its staffing levels were too low, but this matter is hard to assess in view of the questions that have been asked with respect to efficiency. The extent of integrity violations within the KPA and other organisations involved in law enforcement is difficult to establish. Within the KPA, such violations largely concerned cases of physical abuse and more incidentally cases of corruption. The legal position of employees and interference on the part of the responsible politicians seem to have complicated the handling of integrity violations.
The cooperation between the organisations in the law enforcement chain was very ad hoc several years ago. Incidents in the sphere of integrity and the small-scale nature of Aruban society led to caution in strengthening the cooperation required by the nature of the work. After 2009, working relations between agencies seemed to improve, as was illustrated by the reinstatement of the 'four-party consultations' between the government and law enforcement.
During the past decade, there was frequent tension between members of the public prosecution service on the one hand and the world of politics on the other. In incidental cases, the government kept insufficient distance from the functioning of the police. Tensions did not escalate as much as in the second half of the nineties. Yet, we also had to conclude that quite a large number of persons, including Procurators General, a chief public prosecutor and public prosecutors, left the public prosecution service early, which may have prevented that escalation. At the time of the MEP's term in office, the public prosecution service did not only encounter tensions with members of government. Supporters of the then opposition severely criticised the public

prosecution service in the press as well, including ad hominem. Parts of the political establishment appeared to already consider the judiciary to be a lame duck or even a biased institute. However, there are no indications that the MEP government prevented the public prosecution service during these years from investigating members of that government. Such investigations did in fact also take place.

In Chapter 10 the findings of this study are discussed in the context of the theoretical framework, the standards of good governance and, ultimately, the research questions of this study. Points for improvement have been identified in that regard. An overall conclusion is that structural vulnerabilities manifested themselves, in particular against the background of scale restrictions due to the small island geography. These were situated in a combination of intervention power and discretion on the part of government officials, that was insufficiently balanced by countervailing institutions – the Staten and other accountability organisations. Lack of transparency in decision making processes and in procedures followed, gave ground for questions concerning lawfulness. It also caused doubts about conformity with other characteristics of good governance, such as efficiency and effectiveness. The current AVP government has developed initiatives that appear to point in a different direction. Examples include the Social Agreement concluded in 2010, the intended formation of a *Good Governance/Compliance* agency, and the intention, with the assistance of the Netherlands, to end the problems concerning the outstanding annual accounts in 2011.

The small scale of Aruba, the limits this sets on the availability of human capital and a high ‘contact density’, remain factors that entail risks for good governance. Possible solutions to the question how, under the present circumstances, sustainability in changes can be achieved, are therefore not just located inside but also outside Aruba: in the cooperation with other countries and the Kingdom.

Resumen (samenvatting Papiamento)

E estado di gobernacion di Aruba

Un investigacion riba gobernacion di Gobierno di Aruba y mantencion di derecho

E rapport bo dilanti ta contene resultadonan di e investigacion riba gobernacion di Gobierno di Aruba y mantencion di derecho na Aruba.
E investigacion ta riba orden di e Ministro Presidente di Aruba y e Secretario di Estado pa Asuntonan di Reino di e tempo ey conhuntamente, y a ser palabra na Den Haag riba 25 di november 2009.

E motibo pa haci e investigacion tabata e desaroyonan cu a alimenta pensamentunan cu na Aruba riba tereno di bon gobernacion (bao di cual integridad y mantencion di derecho) hopi por ser mehora. Aunke cu den pasado hopi investigacion a wordo haci riba bon gobernacion y e instancianan cu mester mantene ley. E dos preguntanan aki tabata central den e investigacion.

a Cua accionnan riba tereno di bon gobernacion (principalmente ora ta trata di mantencion di derecho y e instancianan cu mester mantene derecho cu e gobierno di Aruba a implementa for di 1993 ora cu e Protocol Aruba-Hulanda a bini na vigor? Y cua ta e resultadonan di e accionnan aki?

b Kico ta actualmente e puntonan debil y fuerte riba e terenonan di gobernacion y di mantencion di derecho, y principalmente ora e ta trata e caminda na unda tur dos ta crusa otro. E caminda di bon gobernacion ta necesario pa un mantencion di derecho adecua.

Den e rapport aki e preguntanan ta ser explicita den ocho preguntanan di investigacion cu lo keda trata den e capitulonan 3 te cu 10. Den e resumen akibao bo por mira e structura di e capitulonan.

Na prome luga ta trata den e capitulo di introduccion e motibo y e structura di e rapport aki. E investigacion ta concentra su mes principalmente riba e añanan previo na e orden pa investigacion.

Pa laga e conclusionnan ta al tanto nos a presta atencion explicitamente na e desaroyonan despues di e cambio di gobierno na 2009.

Despues e cuadro for di cual e investigacion a keda lanta lo ser splica den capitulo 2, un capitulo teoretico y metodologico. E contexto di escala chikito y e nificacion di esaki pa un bon gobernacion ta central. E informacion den e investigacion a ser obtene for di 86 consulta cu informantenan principal y diferente fuentenan skirbi. Informacion for di un fuente a ser confronta cu informacionnan for di un diferente fuente.

Cu e acercamento multiple di e metodo aki, cu en general ta acepta y comproba cientificamente riba tereno di investigacion social y gobernacion ta percura di substitui e debilidadnan den cada metodo individual y garantisa e validez y confiabilidad di e investigacion.
Aunke nos ta trata tambe concretamente algun asunto di integridad, nos ta haci e remarke cu e 'Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum (WODC)' no ta un instancia di investigacion policial y pesey e tin su limitacion pa loke ta toca su posibilidad pa haci investigacion.

Den capitulo 3 ta trata 3 rapport crucial di fin di aña nobenta riba un liña: E esun di comision Aart(-Muyale), esun di e Grupo di trabao bon Gobernacion Arubano 'Calidad' y e rapport 'Met alle respect' (Cu Tur Respet) over di mantencion di derecho. E conclusionnan di e rapportnan por wordo considera como un bista di e situacion anterior. E rapportnan ta contene algun recomendacionnan cu ainda ta actual. Por ehempel for di e rapport 'Calidad' a sali un agenda di reformacion den cual actonan di gobernantenan por wordo persigui, y cu a keda implementa tambe na Aruba. Diferente rapportnan relevante y nan resumen bo por haya riba e website di WODC.

Si e rapportnan anterior tambe a determina e contexto di e investigacion actual, esaki ta conta tambe pa locual nos ta raporta den capitulo 4 (*economia*). E economia y e Finansas di gobierno ta duna te na cierto altura un indicacion di e efectividad di e maneho economico. Como economia chikito y habri, Aruba ta probecha di e division di trabao internacional door di desaroya e industria turistico.
Pero tambe e tabata vulnerabel pa shocknan externo. E finanzas di gobierno a bin bao di enorme presion door di e aumento di empleadonan publico den gobierno y un sistema di siguridad social cu ta ser sostene fuertemente door di gobierno. Na 2010 e gobierno actual, doñonan di trabao y empleadonan a cumbini un tal di restructuracionnan (pensioen, tambe di gobernantenan, miembronan di Staten y prima di gastonan di medico) pa resolve e problemanan structural loke ta trata financiamento di siguridad social.

E pregunta central den capitulo 5 ta: Con Staten ta funciona den su relacion pa cu gobierno y esaki den comparacion cu e situacion den pasado?
Prome nos a describi e relacion politico durante e añanan na Aruba y despues nos a concentra nos mes riba con Staten a funciona durante e periodo di nos investigacion. Con e rol di supervision (procedural-organisatorio) a ser regla y den ki forma Staten a haci uzo di su autoridad real?

Pa un Staten por funciona bon e mester ta bon informa. Informacion mester ta disponibel na tempo y mas completo cu ta posibel. Un di e medionan di Staten pa haya informacion ta nan derecho pa haci preguntanan. Nos a constata cu e medio aki a perde hopi di su balor pasobra hopi preguntanan haci

na gobierno a keda sin contesta of a wordo reacciona despues di hopi tempo. A resulta cu un mehoracion chikito a tuma luga. Mester tin suficiente conocemento y capacidad bao e miembronan di Staten pa por husga e informacion. Door cu e cantidad di miembronan di Staten ta limita, e posibilidad pa nan specialisa nan mes riba un topico ta masha chikito den comparacion cu un pais manera Hulanda. Ademas nos a constata cu e miembronan di Staten ta haya poco ayudo huridico den preparacion di e topiconan cu ta riba agenda. Staten tin e instrumentarionan usual pa controla gobierno, bao di cual e derecho di encuesta y interpelacion. Staten a haci uzo solamente un biaha di e derecho di encuesta aki y esey tabata na 2003. E derecho di papia ta reparti na un manera desigual, den sentido cu miembronan di Staten tin tempo limita pa papia y ministronan por hiba palabra sin limitacion. Informacion di institutonan manera Algemene Rekenkamer Aruba no ta ser uza completamente ni trata door di Staten. For di e Status Aparte di e pais e cuentanan anual no a keda trata den Staten. E gobierno actual ta trahando riba un solucion pa e problema aki, caminda Staten ta ricibi sosten for di Hulanda. Staten casi no ta haci uzo di su derecho pa controla presupuesto, locual a contribui na un disciplina di presupuesto debil.

Unda cu oposicion den un ambiente politico hopi polarisa na Aruba ta trata di ataca gobierno, ta parce cu e encargo di miembronan di fraccion di sigui gobierno na un manera critico ta bira un parti hopi limita di e cultura politica.

Miembronan di oposicion a acerca prensa, Ministerio Publico of representantenan di Hulanda pa delibera riba cierto cuestionnan. Segun respondentenan tin un mehoracion desde momento cu e gobierno actual cu participacion di partido Pueblo di Aruba (AVP).
a bin na mando.
Den e conclusion nos lo trata e manera con candidatonan ta recauda nan fondonan cu nan mester pa funciona y pa eleccion.
Financiamento di partido y campaña di eleccion no ta regla via di ley, mientras esaki ta algo masha costoso. Segun diferente observadornan y respondentenan, den esaki ta sconde e riesgo di clientelismo, caminda sosten na un partido politico of un politico mes, por crea e speransa cerca e dunado cu e por spera algo bek for di e partido.

Fuera di Staten tin mas institucionnan specifico, na Aruba (‘waarborginstituties’). ‘Waarborginstituties’ ta controla si gobierno su conducta ta conforme e principionan manera por ehempel eficiencia, corecto y cautela. Nan ta forma e condicionnan procedural-organisatorio pa un bon gobernacion. Den capitulo 6 nos lo trata Algemene Rekenkamer di Aruba (ARA), Raad van Advies (RvA), e departamento di Accountant Central (CAD) y e Directorado di Ley y Asuntonan Huridico, ademas tambe algun organisacionnan internacional,

bao di cual algun di nan cu tin influencia manera Conseho di Europa (bao di cual *Committee for the prevention of Torture y e Group of states Against Corruption*) y e Financial Task Force. Nos a investiga con leu e 'waarborginstituties' di Aruba durante e periodo di nos investigacion tabata tin instrumentarionan na nan disposicion pa cumpli cu nan tarea, y e falta den esaki.
Pero tambe nan capacidad y nan relacion cu e institutonan cu si por persisti: Gobierno y Staten. A sali na cla cu e 'waarborginstituties' en lo principal tin e autoridad pa cumpli cu nan tarea di garantia y siguridad. Un di e problemanan cardinal tabata e reaccion di politiconan riba rapportnan. No solamente e reaccion di gobernantenan tabata deficiente, pero miembronan di Staten tabata haci poco uzo di e rapportnan di e 'waarborginstituties'. Riba e punto aki tin posibilidad pa haci cambionan procedural-organisatorio.

Tambe ARA y RvA ta di opinion cu nan no tin suficiente bos ora mester nombra nan propio personal, for di e punto di bista cu ora nan mes nombra un hende e influencia politico lo reduci.
Tambe ta parce cu tur e 'waarborginstituties' tin vacatura, caminda e produccion, principalmente esun di ARA, a sufri bao di esaki.
For di 2000, Staten, ARA y e RvA por fiha nan mes presupuesto, pero e minister di finansas ta determina pa un gran parti con e mester ser ehecuta. Finalmente e calidad y e produccion di ley a sufri bao di e falta di capacidad cerca entre otro RvA y directorado di ley y Asuntonan Huridico. Pa CAD y ARA e calidad di e datonan administrativo riba cual nan mester a haci nan control tabata un punto di preocupacion continuo. Door di esaki un circulo vicioso, caminda un registracion deficiente di informacion, prueba di eficiencia y eficaz y carga responsabilidad, casi a resulta hopi dificil. Asina cu ya pa hopi tempo caba CAD a stop di controla e Cuentanan Anual di e pais.

E relacion entre Aruba y Reino ta pa añas caba problematico/dificil y tenso pa causa di un gobierno cu tabata pone su atencion riba autonomia propio. For 2001 diferente programa di colaboracion a ser crea bao di e capa di Fondo Desaroyo Aruba. Engrandece e habilidad pa Aruba mes yuda su mes tabata e proposito di e programanan aki. Nan tabata trata di desaroyo economico duradero, bon gobernacion, enseñansa y despues tambe asuntonan social. E pagonan for di Hulanda a keda cancela conforme palabracion. Intervencion pisa, manera schorsmento di ley of desaprobacion di ley y di decisionnan di e pais conforme articulo 50 di Statuut nunca a keda aplica.
E gobierno actual tin un actitud mas habri pa traha hunto den Reino y cu Union Europeo (EU), esaki ta sali na cla dor cu e ta aspira pa un partnership strategico y e status di un region cu ultraperiferico (UPG).

'Waarborginstituties' ta crea e condicionnan. Ley y consehonan concerni cu esaki, tarea di controla y di traha protocol y rapportnan ta parti esencial den un democracia.

Pero ademas di esaki tin e practica diario. Den capitulo 7 (*cuestion di integridad*) nos ta trata algun cuestionan concreto relaciona cu bon gobernacion. Nos a investiga, mirando riba e contexto di e peticion di esun cu a encarga e investigacion, e practica di diferente tiponan di destahonan publico, permit y nombramento di personal door di e añanan. Basa riba e informacion disponibel no tabata posibel den algun casonan specifico pa yega na e conclusion si e mensahenan ta berdad si of no. Pa haya sa esey otro tipo di investigacion ta necesario, por ehempel investigacion policial. No obstante e sorto di problemanan aki a keda manifesta nan mes door di e añanan. Pa un parti esaki tabata debi na uzo di ley y reglanan di ley cu no a wordo interpreta corectamente.

Esaki tabata e caso caminda: (a) criterianan ora ta desvia for di reglanan di destaho publico no a ser describi ampliamente y no tabatin un procedura pa destaho publico interno; (b) e 'hardheidsclausules' ora di entrega di permit cu no tabata bon of no suficiente precisa, creando un lista di espera cu ta parce como hustificacion pa desvia for di e regla; (c) un mescla di funcionnan ta aparenta.
(ad a) Violacion di regla di destaho publico, si no ta na letra ta na espirito di e Ley ta aparece continuamente. Esaki a bini dilanti den diferente estudionan di ARA y di CAD y for di nos mes situacionnan analisa.
Inicialmente tabata parce cu durante gobernacion di Movimiento Electoral di Pueblo (MEP) decisionnan ministerial a wordo crea pa hustifica dicon a desvia for di reglanan, pero den 2008 e accionnan aki a disparce atrobe. Ademas segun ARA e motivacion di e decisionnan ministerial tabata carese motivasion drechi. Basa riba e informacion aki di entre otro 'waarborginstituties' e impresion a ser crea cu a desvia for di regla pa faborece amistadnan. Den e contexto aki nos a indica e falta di un ley pa publica entradanan y gastonan di politiconan y di partido politiconan.
(ad b) Na momento di otorga un permit e riesgo di viola integridad ta aumenta ora e condicionnan di ley bao di cual ta duna un permit ta duna mas espacio pa haci esaki. Esaki tabata e caso caminda motibonan pa excepcionnan ('hardheidsclausules') den e diferente sistemanan no tabata suficientemente precisa.
E lista largo cu tabata tin pa duna tereno den erfpacht a aumenta e chens pa peticionnan dirigi na ministro pa den caso specifico duna prioridad na cierto peticionnan. E gobierno di MEP probablemente durante e aña di eleccion 2009 a faborece ciudadanonan den dunamento di tereno pa asina gana nan voto. E gobierno di AVP a anuncia di ta eliminando e retraso riba e tereno aki. Loke a resulta tambe ta cu mantencion di derecho pa otorgamento di permit ta parce yen di fayo.
Al final experencia ta siña nos cu den e circuito di asuntonan di stranheronan, cu e espacio cu tin pa por husga esaki, a consecuencia di un maneho

cu ta cambia rapido y un Ley cu ta adapta poco poco, ta trece riesgonan di violacion di integridad cu ne.
(ad c) Den algun investigacion penal, haci durante di gobernacion di MEP, a sali na cla cu tabata tin situacion di mescla di funcion y di fraude, falsificacion y malversacion di fondonan publico. CAD a señala mescla di funcion cerca diferente servicionan, principalmente den administracion di caha di placa.
Instancianan manera ARA y CAD a adverti pa dos decenia caba riba e caracter politico di e decisionnan pa cu nombramento di personal; tambe e Conseho Social-Economico di Aruba (SER) a mustra varios biaha caba riba e fenomeno aki y hopi di e respondentenan a duna ehempel di esaki. Principalmente e gobierno di MEP a scoge pa pone ambtenaar riba non-actief.
Esaki tabatin como consecuencia proceduranan den corte den cua e Pais a perde e caso. E gobierno di AVP kier kibra cu esaki. No obstante ta ser menciona cu tabata tin problema di confiansa entre gobernantenan y miembronan di nan staf cu a keda nombra prome cu october 2009. Esaki tabata tin como consecuencia cu hefenan di servicio a ser poni riba non-actief of managementteams a ser nombra. Den e decada pasa tabatin casonan di desviacion di ley y reglanan cu no tabata tin di haber cu mal uzo di e posibilidad pa husga pero e controlamento tabata laga di desea.
'Waarborginstituties' tabata controla debidamente; a identifica e defectonan structural den e proceduranan-organisatorio di e facilidadnan. Gobierno ni Staten no a haci nada cu e resultadonan di e instancianan aki, motibo dicon e debilidadnan a sigui existi.
Finalmente e fayonan a keda constata si, pero sin un follow-up den maneho. Door di esey e influencia di e control durante añanan largo tabata hopi limita.

Den capitulo 8 ta trata e funcionamento di e cadena di asuntonan di stranheronan di awendia y den pasado. Nos a investiga violacionnan di integridad, e mehoracionnan cu a ser realisa, e problemanan cu ta manifesta nan mes ainda y te na ki grado e problemanan ta di un indole structural. Nos a constata cu e trabao cu ta ser haci pa otorga permit di estadia y permit di trabao ta ser haci door di diferente servicionan y cu den e decada pasa tabatin hopi fayo riba e tereno di registracion y trahamento di dossier. E proceso di otorga permit a dura pesey mas largo cu legalmente tabata permiti. Tambe e registracion na registro civil no tabata na ordo. Ademas e confiabilidad di e informacionnan di e servicio no tabata algo cu tabata obvio. Esey tabata tin un influencia negativo riba e trahamento hunto entre organisacionnan cu mester a haci uzo di e informacionnan aki. Riesgo di violacion di integridad a surgi pa causa di un tempo di espera largo, e interes di e persona concerni pa ricibi un decision na tempo riba su peticion y tambe un control defectuoso riba e proceso di otorgamento.

Ademas e chens di violacion di integridad ta aumenta pa motibo cu no tabatin un bon registracion y dossier disponibel ni separacion di funcionnan, manera a sali afo den e rapportnan, experencia y opinion di respondentenan y for di algun casonan limita di investigacion penal.Tambe den e cuadro di e protocol di 2006 pa mehora e circuito di stranheronan, hopi medidanan a ser tuma den ultimo añanan. Door di esey bentaha a ser realisa riba algun tereno manera (control, separacion di funcion, limita e tempo di tratamento y mas atencion pa educacion di personal). E problema cu a surgi pa implementa e mehoracionnan tabata e escasez na suficiente personal cualifica.
E substitucion di e sistema bieu na Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS), no a ser realisa aunke cu esaki ya pa basta tempo caba a ser admiti.Tambe nos a constata cu caminda cu e maneho di admision di stranheronan tabata rekeri cierto cambionan, e cambio di ley cu mester facilita esaki a ser realisa cu retraso. Pa causa di esaki tabata tin hopi inclaridad riba aplicacion di maneho y a conduci na hopi proceduranan huridico. Un maneho pa stranheronan consistente y administra ta duna su ciudadanonan siguridad huridico y tambe duna e servicionan cu ta encarga cu ehecucion di e maneho mas stabilidad y lo aumenta nan loyalidad durante ehecucion. Mirando bek riba e periodo di diez aña, nos a yega na e conclusion cu un adelanto a tuma luga, pero e mehoracionnan ta bay poco poco y cu ariba e terenonan di personal, automatisacion, control y colaboracion ainda tin estorbonan pa un bon funcionamento di e cadena di stranhero.

Den capitulo 9 nos ta trata den ki forma mantencion di derecho ta un garantia pa un bon gobernacion. Tambe nos a wak con leu e gobernantenan a mantene suficiente distancia pa cu esunnan cu mester ehecuta ley, den e sentido cu responsabilidad politico no a conduci na involucracion den casonan caminda gobierno mes tabata e suheto di investigacion.
E desaroyo den e area di crimen no ta duna un indicacion pa preocupacion. Nos ta notifica si cu e structura di Aruba ta un structura cu por duna posibilidad na crimen organisa. Nos a constata cu e mandato y tareanan di e diferente actornan den mantencion di derecho ta na ordo. Na oficina di Fiscal y Landsrecherche tabata tin pa largo tempo caba un escasez di personal. Hende por puntra nan mes si politica a duna e prioridad corecto den esaki, mirando riba e esfuerso cu esaki a costa pa trece e ocupacion di e organisacionnan concerni riba un nivel acceptabel.E Korps PolitieAruba (KPA) tabata pa largo tempo caba e suheto di evaluacion y intentonan pa laga e cuerpo funciona mas eficiente. KPA ta bisa cu nan ocupacion ta bao di nivel, pero e caso aki no ta facil pa balora pasobra tin preguntanan relaciona cu eficiencia den trabao cu a ser haci. Caminda ta trata di e tamaño di violacion di integridad den KPA y otro organisacionnan involucra den mantencion di derecho ta dificil pa duna un huicio. Denter di KPA ta trata mas tanto di situacionnan di maltrato y ocasionalmente di corupcion.

Aspectonan relaciona cu e posicion huridico di trabao y envolvimento di politiconan responsabel ta haci mas dificil pa trata e casonan den cual ta trata di violacion di integridad.
E colaboracion entre diferente organisacionnan den e cadena di mantencion di derecho tabata algo pa añanan hopi ad hoc. Incidentenan den e ambiente di integridad, y tambe e escala chikito a conduci na cierto reserva pa profundisa e colaboracion cu e trabao ta exigi di esaki.Nos a mira riba e tereno aki iniciativanan pa mehoracion, manera e re-activacion di e reunion di cuater scuadra entre gobierno y esunnan cu ta mantene ley ('vierhoeksoverleg').
Den e ultimo decada tabata tin regularmente tension entre miembronan di Ministerio Publico na un banda y e sector politico na otro banda. Den casonan incidental por papia di poco distancia entre politica y funcionamento di polis.
E tension no a aumenta asina hopi manera den e di dos parti di añanan nobenta. Lastimamente nos a constata tambe cu un par di persona, bao di cual tambe Procurador-general, un Fiscal-mayor y oficiernan di husticia a bandona departamento di husticia loke probablemente a evita un escalacion. Durante e gobierno di MEP, Fiscal no tabata tin solamente presion di gobernantenan, pero e miembronan di oposicion tabata tin hopi critica den medionan di prensa riba Fiscal, tambe ad hominem.
Cierto sectornan den politica tabata mira Fiscal como un instituto paralisa of hasta partidista. En realidad no tin indicacion cu e gobierno di MEP a impedi Fiscal pa haci investigacion riba miembronan di su gobierno. E tipo di investigacionnan aki a tuma luga.

Den capitulo 10 nos ta trata e resultadonan di e estudio aki den un coherencia cu otro door cu nos ta conecta esaki bek cu teoria, na e normanan di bon gobernacion y finalmente na e ponencia formula cu mester a ser investiga. Ademas di esaki e puntonan di atencion pa mehoracion a ser nombra. Un conclusion en general ta cu mirando riba e plano di escala limita, vulnerabilidadnan ta manifesta nan mes. Esakinan tabata hinca den e combinacion entre e poder di intervencion y e mal uzo di e espacio pa husga na banda di gobernantenan, mientras no tabata tin un accion contrario di Staten ni di e otro 'waarborginstituties'.
Falta di transparencia den decisionnan tuma y e procedura cu a ser sigui, ta motibo pa haci pregunta si e decision ta legal.
Tambe esaki ta duna motibo pa duda cu tur cos ta di acuerdo cu principionan di bon gobernacion, manera eficiencia y efectividad.
E gobierno actual di AVP a tuma algun iniciativanan cu ta parce ta bay den un otro direccion. Ehempelnan di esakinan ta e Acuerdo Social cu a ser cera na 2010 y e decision pa crea un oficina pa Good Governance/Compliance y e intencion pa cu ayudo for di Hulanda resolve e problemanan encuanto di e cuentanan anual retrasa.

Escala chikito, hunto cu esaki un base limita di capacidad y un contacto hopi halto cu otro ta keda factornan cu ta forma un riesgo pa un bon gobernacion. Un posibel solucion pa e pregunta con por yega na un solucion pa trece cambionan duradero, no ta ser logra solamente paden di Aruba pero tambe pafo di Aruba. Esaki den colaboracion cu otro paisnan y den Reino.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (z.j.). *Besluitvorming financiële ondersteuning Radisson-hotel*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (1998). *Besluitvorming viertal projecten Vervoer en Communicatie*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (2001). *Jaarverslag 1996-1999*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (2004). *Onderzoek naar het Fondo Desaroyo Nobo San Nicolas*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (2005a). *Rapport inzake vergunningen. Deel 1: Paspoorten, medische behandelingen in het buitenland en vergunningen openbaar personenvervoer*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (2005b). *Jaarverslag 2000-2004*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

ARA (Algemene Rekenkamer Aruba) (2007). *Rapport inzake vergunningen. Deel 2: Verblijfs- en werkvergunningen*. Oranjestad: Algemene Rekenkamer Aruba.

AVP (2009). *Aruba'riba: Herstel en vooruitgang: Verkiezingsprogramma van de AVP voor de periode 2009-2013*. Oranjestad: Arubaanse Volkspartij. Geraadpleegd januari 2011: http://avparuba.net/partido.

AZV (2009). *Gecombineerde Jaarrekening 2008*. Oranjestad: Algemeen Fonds Ziektekosten, inclusief het Uitvoeringsorgaan AZV.

Bakker, M. (2000). *Checks and balances in het Arubaanse openbaar bestuur*. Oranjestad. (Niet gepubliceerd.)

Bezwaaradviescommissie LAR (2008, 2009). *Cijfermatige verslagen over 2006-2007 en over 2008*. Aruba: Bezwaaradviescommissie LAR.

Bonger, W.A. (1938). *Democratie en selectie*. Assen: Van Gorcum & Comp.

Borman, C. (2011). De positie van de Raad van Advies in het Arubaanse staatsbestel. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 15-24). Curaçao: Carib Publishing.

Brewer, J., & Hunter, A. (2005). *Foundations of multimethod research: Synthesizing styles*. Londen: Sage.

Briguglio, L. (2003). *The vulnerability index and small island developing states: A review of conceptual and methodological issues*. Bijdrage voor de AIMS Regional Preparatory Meeting on the Ten Year Review of the Barbados Programme of Action, Praia, Kaapverdië.

Bureau of International Narcotics BINLEA (1995). *International narcotics control strategy report*. Washington, DC: US Department of State.

Burt, R.S. (2000). The network structure of social capital. In: R.I. Sutton & M. Staw (red.), *Research in organisational behavior*. Greenwich, CT: JAI Press.

CAD (Centrale Accountantsdienst) (2004-2010). [197 rapporten uit de periode 2004-2010]. Oranjestad: Ministerie van Financiën.

CBA (2010). *Annual statistical digest 2009.* Oranjestad: Centrale Bank van Aruba.
CBS Aruba (2008a). *General government sector of Aruba 1998-2008.* Oranjestad: Central Bureau of Statistics.
CBS Aruba (2008b). *Demographic profile Aruba 2007.* Oranjestad: Central Bureau of Statistics.
CBS Aruba (2009). *Statistical yearbook 2008.* Oranjestad: Central Bureau of Statistics.
CdB (Comision di Berdad) (2002). *Een kwestie van mentaliteit: Bestuur en integriteit op Aruba: Eindrapport van de Comision di Berdad.* Oranjestad: Comision di Berdad.
Chavannes, M. (2007). *iMedia: Nieuwe journalistiek, nieuw burgerschap?* (Oratie Rijksuniversiteit Groningen, 6 februari 2007). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica, 4*(16), 386-405.
Commissie-Aarts(-Muyale) (1994-1998). *Uitvoering Protocol Aruba-Nederland.* Tweede t/m zesde rapportage. Den Haag en Aruba: Z.u.
Commissie-Biesheuvel (1997). *Op eigen benen. Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland.* Oranjestad/Den Haag: Z.u.
Commissie-Biesheuvel (2000). *Rapport van de Commissie inzake de toetsing van benoembaarheid van Arubaanse ministers.* Z.p.: Z.u.
Commissie-De Ruiter (1997). *Met alle respect: Rapport van de Commissie van onderzoek in het kader van de samenwerking tussen Aruba en Nederland op het gebied van criminaliteitsbestrijding.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
Commissie Racetrack (2005). *Parlementaire Enquête Racetrack: Eindrapport.* Oranjestad: Staten van Aruba.
CPT (2008). *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).* Straatsburg: Raad van Europa / CPT. Geraadpleegd januari 2011: www.cpt.coe.int.
Croes, A.G. (1993). *Deugdelijk Bestuur.* Rede gehouden aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen, Willemstad.
Croes, A.G. (2006). *De herdefiniëring van het Koninkrijk* (Proefschrift, Universiteit van Tilburg). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
Croes, A.G. (2010). *Rechtshandhaving door de Caribische bril: Het Koninkrijk als rechtstaat* (Voordracht Studium generale). Utrecht: Universiteit Utrecht.
Croes, A.G., Henriquez, N.E., Kort, F.R. de, & Franssen, H.J. (1997). *Calidad: Rapport van de Arubaanse Werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur.* Oranjestad: Z.u.
De Nationale ombudsman (z.j.). *Behoorlijksheidswijzer.* Geraadpleegd januari 2011: www.ombudsman.nl.
Denters, E., Donner, J., Popma, M., & Spijk, J. van (2006). *De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Cari-*

bisch gebied. Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development (AIID).
Directie Infrastructuur en Planning (DIP) (2009). *Toelichting ROP Aruba*. Geraadpleegd januari 2011: www.dip.aw/ROP%20plantoelichting.pdf.
Dowers, A. (2011). De gebondenheid van een minister aan een advies van de Raad van Advies, In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 75-78). Curaçao: Carib Publishing.
Easterly, W. & Kraay, A. (1999). *Small states, small problems?* Washington, DC: World Bank. Policy Research Working Paper Series 2139.
Eman, M.G. (2011). Het Koninkrijk als strategisch partnerschap. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 155-162). Curaçao: Carib Publishing.
Ernst & Young (2010). *Rapport bijzonder accountantsonderzoek Fundacion Lotto pa Deporte*. Z.p.: Ernst & Young Advisory Services.
FATF (2009). *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: Mutual evaluation report of Aruba, Kingdom of the Netherlands*. Parijs: Financial Action Task Force & Caribbean Financial Action Task Force.
FATF (2010). *Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones*. Parijs: FATF. Geraadpleegd januari 2011: www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/47/44888058.pdf.
Felson, M. (2009). *Corruption and routine activities*. Paper gepresenteerd op de ASC november 2009, Philadelphia.
Ferrucci, A. (z.j.). Inductivism, hypothetico-deductivism, falsificationism and Kuhnian reconciliation. In M.P. Wolf & L. Musselman (red.), *Voicing ideas, volume 3* (pp. 35-41). Fresno: California State University.
Fesca (2003a). *De Staten van Aruba op weg naar volwassenheid: Een studie naar de knelpunten in het functioneren van de parlementaire democratie*. Aruba: Fundacion Estudionan Social Cristian Aruba.
Fesca (2003b). *Aruba, een jong-volwassen democratie: Verslag van een forum over parlementaire democratie en rechtsstaat*. Aruba: Fundacion Estudionan Social Cristian Aruba.
Fijnaut, C., & Huberts, L. (2002). *Corruption, integrity and law enforcement*. Den Haag: Kluwer Law International.
FSC (Forensic Services Caribbean) (2007). *Weerbaarheidsonderzoek KPA*. Curaçao: Forensic Services Caribbean N.V.
Gemengde Commissie Evaluatie Vreemdelingenketen Aruba (2007). *Rapportage evaluatie vreemdelingenketen Aruba*. Z.p.: Z.u.
GRECO (Group of States against Corruption) (2008). *Third evaluation round: Evaluation report on the Netherlands on incriminations ETS 173 and 191, GPC 2 (Theme I)*. Straatsburg: Secretariaat GRECO.
GRECO (Group of States against Corruption) (2010). *Third evaluation round, compliance report on the Netherlands*. Straatsburg: Secretariaat GRECO.

Haan, E. (1998). *Antilliaanse instituties: De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen / SOM.

Haan, E. (2002). Over emigratie en welvaart: De economische ontwikkelingen van Curaçao en Aruba vanaf 1986. *Justitiële verkenningen, 28*(1), 35-46.

Hessels, A. (2002). *Goed bestuur en de politieke realiteit.* Aruba: Z.u. Geraadpleegd januari 2011: www.armandhessels.com.

Hirsch Ballin, E.M.H. (2011). Kwaliteit van wetgeving en de implementatie van verdragen binnen het Koninkrijk. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 93-98). Curaçao: Carib Publishing.

IASA (2007-2009). *Jaarverslagen over 2006-2008.* Oranjestad: z.u.

IMF (2005). *Kingdom of the Netherlands-Aruba: Selected Issues and Statistical Appendix.* Washington, DC: International Monetary Fund. Country Report no. 05/203.

IMF (2008). *Kingdom of the Netherland-Aruba* (Country Report no. 08/78) *& Statistical appendix* (Country Report no 08/79). Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF (2010). *Kingdom of the Netherlands-Aruba: Concluding statement of the 2010 Article IV consultation mission.* Washington, DC: International Monetary Fund.

Jain, A.K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys, 15*(1), 71-120.

Jong, de, D.H. (2006). Is deelneming door burgers aan ministeriële ambtsmisdrijven strafbaar? *Tijdschrift voor Antilliaans recht – Justicia,* (4), 170-184.

Kamerstukken I (1998-1999). Vergaderjaar 1998-1999, 26 200 IV, nr. 214a nr. 2.

Kamerstukken II (2001-2002). Vergaderjaar 2001-2002, 27 916 nr. 1.

Kamerstukken II (2005-2006). Vergaderjaar 2005-2006, 30 300 IV, nr. 40.

Kamerstukken II (2005-2006). Vergaderjaar 2005-2006, 30 550 IIB, nr. 1.

Kamerstukken II (2006-2007). Vergaderjaar 2006-2007, 31031 IV nr.1.

Kamerstukken II (2007-2008). Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 nr. 21.

Kamerstukken II (2007-2008). Vergaderjaar 2007–2008, 31 444 IIB, nr. 1.

Kamerstukken II (2008-2009). Vergaderjaar 2008-2009, 31 700 IV nr. 4.

Kamerstukken II (2008-2009). Vergaderjaar 2008-2009, 31 568 IV nr. 38.

Kamerstukken II (2008-2009). Vergaderjaar 2008-2009, 31 568 IV, nr. 52.

Kamerstukken II (2009-2010). Vergaderjaar 2009–2010, 32 360 IIB, nr. 1.

Kamerstukken II (2010-2011). Vergaderjaar 2010–2011, 32 634, nr. 2.

Kleemans, E.R., Klein Haarhuis, C.M., Ooyen, M. van, & Leeuw, F.L. (2007). Law enforcement interventions in the Netherlands: mapping interventions and 'browsing' for evidence. *Evidence & Policy, 3*(4), 487-504.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption.* Berkeley: University of California Press.

Klitgaard, R. (1998). *Strategies against corruption.* Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (15-16 juni 1998, Santa Cruz de la Sierra), CLAD, Agencia Española de Cooperación Internacional.
KLPD (2008). *Interne doorlichting BiZo.* (Vertrouwelijk rapport.)
KLPD (2009a). *Criminaliteitsbeeldanalyse Curaçao 2008.* Driebergen/Willemstad: Korps Landelijke Politiediensten / Korps Politie Curaçao / Openbaar Ministerie van de Nederlandse Antillen.
KLPD (2009b). *Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008.* Driebergen/Willemstad: Korps Landelijke Politiediensten / Openbaar Ministerie van de Nederlandse Antillen / Korps Politie Bonaire.
Koolman, O. (2011). Checks and balances in het openbaar bestuur. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 125-132). Curaçao: Carib Publishing.
KPA (Korps Politie Aruba) (2007-2009). *Jaarverslagen (2006-2008).* Oranjestad: Z.u.
KPA (Korps Politie Aruba) (2007). *(Projectdossier) Verbeterplan KPA: Bouwen op de werkelijkheid.* Aruba: Korps Politie Aruba.
KPA (Korps Politie Aruba) (2009). *Voortgangsrapportage Verbeterplan KPA september 2007 - december 2008.* Aruba: Korps Politie Aruba.
KPMG Aruba. (2008). *Kerntakenanalyse van het Land Aruba.* Oranjestad: KPMG Advisory Services N.V.
KW NA&A (Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba) (2008). *Jaarverslag 2007.* Willemstad: Z.u.
KW NA&A (Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba) (2009). *Maritiem Criminaliteitsbeeld 2009.* Willemstad: Info-Unit Kustwacht.
Landsrecherche (2007-2010). *Jaarverslagen over 2006-2009.* Oranjestad: Z.u.
Lange, J. de, & Vegter, P.C. (2008). *Rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007: Rapportage cellen Aruba oktober 2008.* Z.p.: Z.u.
Lange, J. de, & Vegter, P.C. (2009). *Rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007: Rapportage cellen Aruba juni 2009: Voortgangsrapportage.* Z.p.: Z.u.
Lange, J. de, & Vegter, P.C. (2010). *Rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007: Voortgangsrapportage.* Z.p.: Z.u.
Leeuw, F.L. (1998). Doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer als regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje? *Recht der Werkelijkheid, 14,* 35-71.
Mauro, P. (1997). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: A cross-country analysis. In K.A. Elliot (red.), *Corruption and the global economy.* Washington, DC: Institute for International Economics.

Nauta & Van Gennip Advies (2007). *Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen: Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin.* Geraadpleegd januari 2011: www.nvang.nl/pags/checks_and_balances_BZK.pdf.

NCPF (National Commission on Public Finance) (2007). *Sound public finance and public accountability in Aruba.* Aruba: National Commission on Public Finance.

Nehmelman, R. (2009). Naar een nieuw Koninkrijk der Nederlanden. *Justitiele verkenningen, 25*(5), 33-47.

Nehmelman, R. (2010). L. Dragstra: Enige opmerkingen over partijfinanciering: De regelgeving voor publiek en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld. *Tijdschrift voor Criminologie,* (januari), 86-88.

Nicolaas, A.L. (2011). Horen van de Raad. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 41-48). Curaçao: Carib Publishing.

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

OM Aruba (2004-2010). Jaarverslagen OM over 2003 t/m 2009. Oranjestad: Openbaar Ministerie Aruba.

OM Aruba (2007). *Criminaliteitsbeeldanalyse Aruba 2007.* Oranjestad: Openbaar Ministerie Aruba.

Oostindie, G., & Sutton, P. (2006). *Small scale and quality of governance: A survey of the scholarly literature, with special reference to the Caribbean.* Leiden: KITLV/Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies.

Oosting, M. (2011). Evenwicht door tegenwicht: Over wetgevingsadviseur en ombudsman, in hun context. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 115-124). Curaçao: Carib Publishing.

Plan van aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba (2009). *Plan van aanpak Verbetering Vreemdelingenketen Aruba.* Oranjestad: Regering van Aruba.

Popper, K.R. (1963). *Conjectures and refutations.* Londen: Routledge / Kegan Paul.

Pronk, P., Herdé, G.R., Hoevertsz, N., Lis-Donata, N. van, & Romondt, A.C. van (1995). *Deugdelijkheid van Bestuur in kleine landen.* Oranjestad: Koninkrijkssymposiumcommissie.

Pronk, P. (2003). *Staatsinrichting van Aruba* (2e druk). Heerenveen: Jongbloed.

Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.* Princeton, NJ/ Chichester: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* New York: Simon & Schuster.

PwC (PricewaterhouseCoopers) (2006). *Quickscan naar de kwaliteit van de bevolkingsadministratie in Aruba*. Kenmerk 2006-2031/ADB/hh/dg/ms.

PwC (PricewaterhouseCoopers) (2008a). *Naar een (nog) betrouwbaarder bevolkingsadministratie: Plan van aanpak voor verbeteracties bij het Bureau Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister van Aruba*. Z.p.: Z.u.

PwC (PricewaterhouseCoopers) (2008b). *Quickscan DIMAS, Onderzoek naar het functioneren van de DIMAS (en het opstellen van een verbeterplan met prioritering en kostenraming). Deel 1: De doorlichting van DIMAS, het omgevingsonderzoek en het klanttevredenheidsonderzoek bij klanten van de DIMAS*. Z.p.: Z.u.

PwC (PricewaterhouseCoopers) (2008c). *Quickscan DIMAS Deel 2: Het verbeterplan*. Z.p.: Z.u.

Pyxis Advisory (2010). *Quick scan DAO*. Oranjestad: Z.u.

Raad van Advies Aruba (RvA) (1999). *Jaarverslag 1998*. Oranjestad: Raad van Advies Aruba.

Raad van Advies Aruba (RvA) (2004-2011). *Jaarverslagen 2003 t/m 2010*. Oranjestad: Raad van Advies Aruba.

Regering van Aruba (2010a). *Informatiememorandum Aruba ten behoeve van Vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties*. Oranjestad: Ministerie van Algemene Zaken.

Regering van Aruba (2010b). *Een stabiele basis voor de toekomst: Financieel en economisch informatiememorandum van het kabinet Mike Eman I*. Oranjestad: Z.u.

Römer, R.A. (1995). Kleinschaligheid en kwaliteit van bestuur: Een terreinverkenning. In P. Pronk, G.R. Herdé, N. Hoevertsz, N. van Lis-Donata & A.C. van Romondt (red.), *Deugdelijkheid van Bestuur in kleine landen*. (pp. 37-48). Oranjestad: Koninkrijkssymposiumcommissie.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schotborgh-van de Ven, P.C.M. (2009). De 'verwijtenroute': Over de achtergronden van fraude en corruptie in het Caribische deel van het Koninkrijk. *Justitiële verkenningen, 25*(5), 84-98.

SER (2002). *Sanering van de overheidssector: Een absolute noodzaak*. Oranjestad: Sociaal-Economische Raad Aruba.

SER (2006). *Toezicht en verantwoording*. Oranjestad: Sociaal-Economische Raad Aruba.

Sikkema, E. (2007). Hoge bomen vangen (nog) geen wind: Strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen en de positie van de minister van Justitie. In B.F. Keulen, G. Knigge & H.D. Holswijk (red.), *Pet af: Liber amicorum voor D.H. de Jong* (pp. 411-439). Nijmegen: Wolf Legal Publishing.

Simis, K. (1982). *USSR: The corrupt society: The secret world of Soviet capitalism*. New York: Simon and Schuster.

Smit, P.R., Tulder, F.P. van, Meijer, R.F., & Groen, P.P.J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 213.

Sung, H. (2002). A convergence approach to the analysis of political corruption: A cross-national study, *Crime, Law & Social Change, 38,* 137-160.

Staten van Aruba (z.j.). Jaaroverzichten (2001-2009, m.u.v. drie zittingsjaren). Geraadpleegd januari 2011: www.parlamento.aw.

Sunstein, C.R. (2006). *Infotopia: How many minds produce knowledge.* Oxford: Oxford University Press.

Swaen, A.J. (2011). Naar een volwaardige positie binnen het staatsbestel. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 33-40). Curaçao: Carib Publishing.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Tjeenk Willink, H.D. (2011). Raad van Advies en Raad van State: Bondgenoten in één Koninkrijk. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 25-32). Curaçao: Carib Publishing.

UNESCAP (z.j.). *What is good governance?* Geraadpleegd januari 2011: www.unescap.org.

Verbrugge, L.M. (1979). Multiplexity in adult friendships. *Social Forces, 59*, 1286-1309.

Verhoeven, M.A., Bokhorst, R.J., Leeuw, F.L., Bogaerts, S., & Schotborgh-van de Ven, P.C.M. (2007). *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers / WODC / Forensic Services Caribbean N.V.

Wal, H. van der (2011). Het constitutioneel vangnet en de implementatie van het Kinderrechtenverdrag. In H.E. van der Wal (red.), *Het juridisch geweten van Aruba – 25 jaar Raad van Advies* (pp. 99-108). Curaçao: Carib Publishing.

Werkgroep IASA (2009). *Advies ten behoeve van Bestuurlijk Overleg Vreemdelingenketen Aruba d.d. 11 maart 2009*. Oranjestad: Z.u.

Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford/New York: Oxford University Press.

World Bank (z.j.). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank* (chapter 2). Geraadpleegd januari 2011: www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Mr. dr. M. Oosting	Staatsraad in de Raad van State

Leden

Drs. G.J. Buitendijk	Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties
Mr. J.M. de Cuba	Advocaat, Van Eps Kunneman & Van Doorne Aruba
Drs. A. IJzerman, MPA	plv. Directeur-Generaal Rechtspleging & Rechtshandhaving en Directeur Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding, ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf 1 januari 2011)
Drs. S.C.W.J. Janssen	Senior adviseur, ministerie van Algemene Zaken Aruba
Mr. dr. R.K. Visser	Directeur-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden & Vreemdelingenzaken, ministerie van Veiligheid en Justitie/Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (tot 1 januari 2011)

Bijlage 2 Opdracht voor het onderzoek

De gezamenlijke onderzoeksopdracht naar de Staat van Bestuur van Aruba

Ondergetekenden, Overwegende

Dat er signalen zijn die maken dat Aruba en Nederland zich zorgen maken over de rechtshandhaving en deugdelijkheid van bestuur op Aruba, waar de staatssecretaris van BZK ook aan refereert in haar brief aan de Tweede Kamer van 25 mei jl.;

Dat de burgers belang hebben bij een goed functionerende rechtsstaat en de daarbij behorende deugdelijkheid van bestuur, integriteit en transparantie;

Dat in dit kader er noodzaak is een vollediger beeld te krijgen van de staat van bestuur van Aruba;
Dat een vollediger beeld verkregen kan worden door een breed onderzoek vanuit verschillende disciplines;

Dat een wetenschappelijk onderzoek nodig is om meer systematisch beeld te krijgen in de zwakheden van het systeem;

Dat Aruba in het kader van haar zorgen reeds opdracht heeft gegeven aan de Centrale Accountantsdienst onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van overheidsuitgaven.

Komen als volgt overeen,

Dat er een onderzoek naar de staat van bestuur van Aruba zal plaatsvinden, waarbij met name aandacht aan de meest recente periode wordt besteed;

Dat er een wetenschappelijk onderzoek komt dat tot doel heeft duidelijkheid en transparantie te scheppen en met praktische aanbevelingen te komen die een basis dienen te vormen voor een plan van aanpak voor verbetering van bestuur van Aruba;

Dat er in het kader van het wetenschappelijk onderzoek wordt afgesproken dat er een voorbereidend strafrechtelijk vooronderzoek komt. Dit strafrechtelijke vooronderzoek geschiedt in samenwerking met Bureau Integriteit Openbare Sector en dat Nederland hiertoe opdracht geeft aan Bureau Integriteit Openbare Sector;

Dat het wetenschappelijk onderzoek gebruik zal maken van de uitkomsten van de onderzoeken door de Centrale Accountantsdienst, het Arubaanse Openbaar Ministerie en Bureau Integriteit Openbare Sector;

De onderzoeksopdracht (zie bijlage) zal worden uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Waar nodig kan het WODC gebruik maken van expertise van andere bureaus, bijvoorbeeld op het terrein van integriteit;

Dat ondergetekenden streven er naar het onderzoek in oktober 2010 af te ronden.

Aldus overeengekomen en in viervoud getekend te 25 november 2009 te Den Haag.

De Minister President
van Aruba

Mr. M.G. Eman

De Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlage: Onderzoek naar de staat van bestuur van Aruba en rechtshandhaving in het bijzonder.

Algemeen
De aandacht gaat uit naar de 'checks and balances' in het openbaar bestuur en naar de integriteit van het openbaar bestuur op Aruba; in het bijzonder wat betreft rechtshandhavende instellingen en processen rondom vergunningverlening.

In een brief van de staatssecretaris van BZK (25 mei 2009) aan de Tweede Kamer worden zorgwekkende redenen aangegeven die een onderzoek naar een vollediger beeld van de staat van bestuur van Aruba noodzakelijk maken[1]. Ook de Tweede Kamer heeft breed op een dergelijk onderzoek aangedrongen.[2] Na ambtelijke gesprekken in juni is een aanzet tot een onderzoek geformuleerd.

Doelstelling van het project
In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten opgesteld, waarin deugdelijkheid van bestuur over de staat van bestuur en rechtshandhaving bij verschillende instellingen op Aruba een rol speelt, onder andere dat van de Arubaanse werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur en het Meerjarenprogramma 2006-2009, waarin ook aandacht aan – in brede zin – kwaliteit van bestuur wordt besteed. Verder zijn onderzoeken verricht naar het functioneren van (rechtshandhavende) instellingen als het Korps Politie Aruba en de vreemdelingenketen.
Tegelijkertijd blijven er ontwikkelingen spelen die voeding geven aan de gedachte dat op het terrein van deugdelijk bestuur (waaronder begrepen integriteit) /rechtshandhaving nog veel te verbeteren is. Alleen al hierom wordt onderzoek nodig geacht dat meer duidelijkheid en transparantie biedt, waardoor feiten en verhalen van elkaar onderscheiden kunnen worden.
De bevindingen van het onderzoek zullen leiden tot aanbevelingen en dienen een basis te vormen voor een plan van aanpak voor verbetering van bestuur.

Probleemstelling
Dit onderzoek - en daarmee de probleemstelling - valt uiteen in twee delen.
De probleemstelling luidt:

(A) Welke inspanningen op het gebied van goed bestuur (waaronder begrepen integriteit), in het bijzonder wat betreft rechtshandhaving, rechtshandhavende, toetsende, controlerende instanties en processen rondom vergunningverlening) zijn door de Arubaanse regering verricht sinds de totstandkoming van het uit 1993 daterende Protocol Aruba- Nederland, waarin afspraken zijn opgenomen ter waarborging van de rechtsstatelijke en

---

1 Kamerstukken II, 2008-2009, 31568, nr. 38.

2 Kamerstukken II, 2008-2009, 31568, nr. 46; Handelingen II, 2008-2009, nr. 91, pp. 7115-7121.

democratische beginselen in het licht van de gewijzigde staatkundige relatie tussen Aruba en Nederland.
In hoeverre hebben deze inspanningen resultaten opgeleverd?

(B) Welke zijn de actuele, sterke en zwakke punten op de terreinen van goed bestuur en rechtshandhaving, in het bijzonder op het snijvlak van beide, waar goed bestuur de voorwaarden dient te scheppen voor een adequate uitvoering van taken.
Bijzondere nadruk hierbij krijgen: politie, openbaar ministerie (capaciteitsbeslag), de rol van de vreemdelingendienst in de strafrechtshandhaving, de controle erop en het verkrijgen van een stabieler beeld op het gebied van integriteit/ belangenverstrengeling en de processen van vergunningverlening.

(Ad A) Teneinde een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de inspanningen die reeds zijn verricht en de mate waarin deze resultaat hebben gehad, zal in eerste instantie een synthese worden uitgevoerd met betrekking tot wat aan bestaande kennis/onderzoeken/commissierapporten enz. bekend is over reeds ontplooide initiatieven op het gebied van goed bestuur en handhaving.

(Ad B) Op basis van de uitkomsten van het onder A genoemde zullen lacunes en aandachtspunten worden uitgelicht voor een meer verdiepende empirische studie. Deze fase zal zich anders dan de onder A genoemde periode, concentreren op de meer recente geschiedenis van Aruba, ook om redenen van validiteit en betrouwbaarheid. Immers het achterhalen van de feitelijke toedracht van gebeurtenissen in het verleden wordt problematischer naarmate deze (veel) verder terug in de tijd liggen. Tevens worden hierin betrokken (recentere) literatuur en onderzoeksrapporten van buitenlandse en internationale organisaties die hier van belang zijn. De al genoemde aandachtsgebieden komen voort uit de onderwerpen die mede aanleiding hebben gevormd tot het doen uitvoeren van dit onderzoek. Daarnaast zal als input dienen een reeds door Aruba gestart accountantsonderzoek en een voorgenomen strafrechtelijk vooronderzoek door het Openbaar Ministerie in samenwerking met Bureau Integriteit Openbare Sector naar mogelijk gepleegde strafbare feiten in het openbaar bestuur.
De geldigheid en betrouwbaarheid van deze verdiepingsstudie zal worden gewaarborgd door gebruik van wetenschappelijk gefundeerde methoden. Zo worden gegevens uit uiteenlopende documenten- en expertbronnen verzameld en met elkaar geconfronteerd, zo vaak als nodig is om een stabiel beeld van een onderwerp of situatie te krijgen.

Samenwerkingsaspecten
Ter aanvulling op de onder A genoemde synthesestudie zal een beperkt aantal interviews worden gehouden met sleutelfiguren in Nederland /Aruba. Dit ter verkrijging van achtergrondinformatie en van een gedegen onderbouwing van de afbakening voor het tweede deel.

Het tweede deel van het onderzoek zal voortbouwen op de resultaten van de synthesestudie in het eerste deel. De verdere formulering van deelvragen zal hiervan afhankelijk zijn.

De samenwerking tussen Aruba en Nederland bij dit onderzoek is van groot belang. De WODC-onderzoekers zullen vrijelijk toegang hebben tot documentatie en in staat worden gesteld gesprekken te voeren met alle instanties. Er zal hiertoe een contactpersoon aan de zijde van Aruba worden aangewezen.

Er zal een aparte gemengde begeleidingscommissie worden samengesteld welke de kwaliteit en bruikbaarheid van het onderzoek zal bewaken.

Bijlage 3 De staatsinrichting

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Aruba is geen soevereine staat maar een zelfstandig Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* regelt de staatkundige positie. Voor en in de eerste drie decennia na de totstandkoming van het Statuut in 1954 was Aruba onderdeel van de Nederlandse Antillen. Drie landen – de Nederlandse Antillen, Nederland en, tot 1975, Suriname – vormden het Koninkrijk. In 1986 trad Aruba uit het Antilliaanse landsverband en kreeg een autonome status, de *Status Aparte*, binnen het Koninkrijk, dat toen weer uit drie Landen bestond: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Sinds 10 oktober 2010 is de Nederlandse Antillen als Land opgeheven en bestaat het Koninkrijk uit vier Landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Antilliaanse eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn vanaf die datum als openbaar lichaam 'bijzondere gemeenten van Nederland'.
Het Koninkrijk wordt geregeerd door de Koninkrijksregering, bestaande uit de Nederlandse ministerraad en de gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba.[850] De gouverneur vertegenwoordigt de Koning in de Nederlandse Antillen en Aruba als hoofd van de Koninkrijksregering (art. 2 Statuut). Daarnaast is de gouverneur hoofd van de landsregering (art. II.1, Staatsregeling van Aruba). Artikel 23 van het Statuut bepaalt dat bij rijkswet de rechtsmacht van de Hoge Raad der Nederlanden wordt geregeld.
De *preambule* van het Statuut bepaalt dat de landen 'de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen'. De gemeenschappelijke belangen zijn de zogeheten 'Koninkrijksaangelegenheden' zoals opgesomd in artikel 3 van het Statuut:

Artikel 3

1 Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk:
   - a de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
   - b de buitenlandse betrekkingen;
   - c het Nederlanderschap;
   - d de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
   - e de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
   - f het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;

850 Zie ook Pronk (2003). Aruba heeft ook een Gevolmachtigd Minister in Washington DC (CBS, 2009, p. XI).

  g het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
  h de uitlevering.

2 Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.'

Alhoewel de buitenlandse betrekkingen koninkrijksaangelegenheid zijn, beschikt Aruba als Land in dezen wel over bepaalde rechten. De landen worden betrokken bij de verdragen met mogendheden, indien die hen kunnen raken (art. 27 Statuut). De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt in artikel 2 dat verdragen ten aanzien waarvan de regering het wenselijk acht dat het Koninkrijk daaraan wordt gebonden, niet alleen aan de Staten-Generaal worden overgelegd maar ook aan de Staten van de Nederlandse Antillen en Aruba, indien verdragen 'deze landen raken.' Internationale economische en financiële overeenkomsten die de Koning aangaat, binden in beginsel het gehele Koninkrijk, maar artikel 25 lid 1 van het Statuut bepaalt dat indien een land nadelen verwacht van een regeling, het gemotiveerd kan bedingen dat het niet gebonden is. Ook bij het opzeggen van dergelijke overeenkomsten kan, onder voorwaarden, een uitzondering voor de landen worden gemaakt. Artikel 26 van het Statuut geeft de landen de bevoegdheid, onder voorwaarden, internationale economische en financiële overeenkomsten aan te gaan die alleen het land zelf raken. Desgewenst kunnen de landen als lid toetreden tot volkenrechtelijke organisaties (art 28 Statuut). Het Statuut biedt Aruba dus enige ruimte voor een eigen volkenrechtelijk gezicht en voor het aangaan van overeenkomsten met vreemde staten.

Tot de 'andere onderwerpen' uit artikel 3 lid 2 behoren verschillende zaken. Deze hangen mede samen met artikel 36 van het Statuut, waarin is vastgelegd dat de landen binnen het Koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen bij binnenlandse aangelegenheden. Verschillende daarvan betreffen de rechtshandhaving.
De bevoegdheden van de Koninkrijksregering zijn beperkt, maar indien landen ernstig tekortschieten mag zij ingrijpen. Dit blijkt uit artikel 43 van het Statuut. Lid 1 bepaalt: 'elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur'. Hoewel dit dus een verantwoordelijkheid van de landen zelf is, valt uit lid 2 van ditzelfde artikel op te maken dat het *waarborgen* van deze rechten een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Indien geconcludeerd wordt dat een orgaan in de Nederlandse Antillen of Aruba met betrekking tot naleving van het Statuut in gebreke blijft, kan de Koninkrijksregering ingevolge artikel 51 van het Statuut bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AmvB) de vereiste voorzieningen treffen. Voor Nederland wordt in dit onderwerp in de Grondwet voorzien.

Artikel 38 lid 1 van het Statuut bepaalt dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba onderling regelingen kunnen treffen. De Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba is een voorbeeld van zo'n regeling (zie hieronder).
Wat betreft de interne en tot op zekere hoogte ook externe aangelegenheden zijn de landen zelfstandig. Wat de interne aangelegenheden betreft verschaft de *Staatsregeling van Aruba* de instituties van het Land dienaangaande de bevoegdheid Landsverordeningen (wetten) op te stellen.

De Staatsregeling van Aruba

De Staatsregeling van Aruba, de grondwet van het land, bepaalt dat Aruba een parlementaire democratie is. De Staatsregeling bepaalt instelling en bevoegdheden van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht en van enkele adviescolleges. Het Land kent geen vertegenwoordigende of bestuurlijke lichamen op provinciaal of gemeentelijk niveau. Het Land heeft dus slechts één bestuurslaag, afgezien van die van het Koninkrijk. Aruba heeft net als Nederland een parlementair stelsel, wat wil zeggen dat uitvoerende en wetgevende macht onder hetzelfde kiezersmandaat vallen en niet separaat worden gekozen.
De regering bestaat uit de Koning en de ministers, waarbij de Koning door de gouverneur wordt vertegenwoordigd. De minister-president is voorzitter van de ministerraad, tenzij de gouverneur aanwezig is. De ministerraad telt ten hoogste negen ministers, die verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement, de Staten. De regering stelt samen met de Staten Landsverordeningen vast. De regering heeft het recht van initiatief. Bekrachtiging van wetten geschiedt door de regering, na goedkeuring door of op voordracht van de Staten. Landsverordeningen en landsbesluiten worden ondertekend door de gouverneur en één of meer ministers.
De 21 leden van de Staten van Aruba worden volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging eens in de vier jaar gekozen in vrije en geheime algemene verkiezingen. Statenvergaderingen zijn openbaar, tenzij de voorzitter anders besluit of vier leden dat vorderen. Statenleden kunnen ministers en de staatssecretaris vragen stellen die deze binnen een redelijke termijn moeten beantwoorden. De Staten nemen besluiten bij volstrekte meerderheid van stemmen. Zij kunnen een onderzoek instellen en het vertrouwen in ministers opzeggen, waarna die verplicht zijn hun portefeuille ter beschikking te stellen. Belastingen, het aangaan van leningen namens het land en de begroting worden bij Landsverordening vastgesteld. De Staten hebben dus het recht van budget.

De Staatsregeling stelt een Raad van Advies, een Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies in. De vijf leden tellende Raad van Advies wordt

gehoord over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten aangaande verdragen die Aruba raken en ontwerpen van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. De Algemene Rekenkamer telt drie leden en is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De andere colleges omschrijft de Staatsregeling niet. Zij kunnen bij Landsverordening worden ingesteld.
Er is, zoals ook de Samenwerkingsregeling bepaalt, een Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, dat gevestigd is op Curaçao maar ook zitting houdt op Aruba.[851] Het Hof oordeelt in hoger beroep over vonnissen en beschikkingen van gerechten in eerste aanleg en is belast met het toezicht op de geregelde afdoening van alle rechtsgedingen en de behoorlijke vervolging van strafbare feiten. Elke tussenkomst in rechtszaken is verboden. De leden van het GEA zijn lid van het Hof. De leden van het Hof worden door de Koning voor het leven benoemd. Ontslaggronden staan in de Staatsregeling; ontslag kan geschieden door de Koning en de Hoge Raad der Nederlanden. Aan het Hof is een griffie verbonden. De PG staat aan het hoofd van het OM; hij wordt door de Koning benoemd en ontslagen, na overleg met de ministerraad. De Hoge Raad is de hoogste beroepsinstantie.
De Staatsregeling voorziet in scheiding der machten, onder meer door middel van incomptabiliteiten: personen kunnen niet zitting hebben in meer dan één van de drie staatsmachten. De Gevolmachtigd Minister en leden van de Raad van Advies mogen tot geen van de drie machten behoren. Benoeming van leden van de rechterlijke macht is ingebed in de besluitvormingsstructuur van het Koninkrijk.

851 Pronk (2003, p. 130).

Bijlage 4 Dicta van de Raad van Advies

De Raad van Advies onderscheidt vijf dicta:

1. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden. Het betreft hier een zogenaamd ‘blanco-advies’: de Raad heeft geen bezwaren tegen het ontwerp (*dictum 1*).
2. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken. Het betreft hier een ontwerp dat geen belangrijke principiële of complexe problemen oplevert en waartegen de Raad geen bezwaren heeft (*dictum 2*).
3. De Raad kan zich met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Het betreft hier een ontwerp dat enkele problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 3*).
4. De Raad kan zich (niet/weliswaar) met de doelstelling (en/doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, maar die door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 4*).
5. De Raad kan zich op grond van het bovenstaande (niet/weliswaar) met de doelstelling (en niet /doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden. Het betreft hier een ontwerp dat belangrijke principiële of complexe problemen oplevert waartegen de Raad bezwaren heeft, die niet door opvolging van het advies van de Raad kunnen worden weggenomen (*dictum 5*).

Tabel 25 Dicta van de Raad van Advies inzake ontwerp-Landsverordeningen (Lv) en Landsbesluiten (Lb), uitgezonderd initiatiefwetgeving, 2005-2010

	Dicta					
	1	2	3	4	5	Negatieve dicta
Jaar	Blanco	Aandacht	Rekening	Niet dan nadat	Niet	(kolom 4 + 5)
Lv: aantal Lb: aantal						
2010						
Lv: 34	14	3	11	5	0	5
Lb: 12	3	1	7	0	1	1
2009						
Lv: 28	4	7	14	3	0	3
Lb: 19	3	6	6	1	3	4
2008						
Lv: 28	12			5	2	7
Lb: 26	8	14		0	4	4
2007						
Lv: 33	6	24		3	0	3
Lb: 24	6	8		4	6	10
2006						
Lv: 46	0	1		3	12	15
Lb: 21	4	6		11	0	11
2005						
Lv: 23	2	7		11	3	14
Lb: 36	18	12		5	1	6

Bijlage 5 Artikel 25 en artikel 26 Comptabiliteitsverordening 1989[852]

Artikel 25

1 Een werk, een levering of een dienstverrichting waarvan de geraamde kosten Afl. 100.000,- of meer bedragen, wordt slechts toegewezen, nadat daartoe een openbare aanbesteding is gehouden.
2 Een werk, een levering of een dienstverrichting waarvan de geraamde kosten minder dan Afl. 100.000,-, maar meer dan Afl. 10.000,- bedragen, wordt slechts toegewezen, nadat daartoe een onderhandse aanbesteding is gehouden, tenzij de betrokken minister van oordeel is, dat een openbare aanbesteding noodzakelijk is.
3 Voor een werk, een levering of een dienstverrichting waarvan de geraamde kosten Afl. 10.000,- of minder bedragen, behoeft geen aanbesteding te worden gehouden en kan het werk, de levering of de dienstverrichting uit de hand worden gegund.
4 Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden nadere regels gesteld betreffende het houden van openbare en onderhandse aanbestedingen en de wijziging, de schorsing of de staking van werken.

Artikel 26

1 Van het houden van een openbare aanbesteding kan bij beschikking van de betrokken minister in overeenstemming met de minister van Financiën worden afgezien indien:
   a goede gronden doen verwachten, dat een openbare aanbesteding niet in het financieel belang van het Land zal zijn, of
   b de aan het werk, de levering of de dienstverrichting te stellen bijzondere eisen niet tot hun recht zouden kunnen komen, of
   c het werk van zodanige aard is, dat toezicht tijdens een keuring na de gereedmaking geen afdoende waarborg van deugdelijkheid verschaft, of
   d een bijzondere aanbieding is ontvangen, waarvan de aanvaarding in het belang van het Land is.

   Indien de minister van Financiën de betrokken minister is, pleegt hij overleg met de minister-president.
2 Indien ingevolge het eerste lid wordt afgezien van het houden van een openbare aanbesteding, wordt het werk, de levering of de dienstverrichting toegewezen, nadat daartoe een onderhandse aanbesteding is gehouden.

852 AB 1989 nr. 72, 10 mei 2007.

3 Indien het houden van een openbare of onderhandse aanbesteding niet mogelijk is of bij beschikking van de betrokken minister in overeenstemming met de minister van Financiën ondoelmatig wordt geoordeeld, wordt het werk uit de hand gegund. De tweede volzin van het eerste lid is van toepassing.

4 Indien voor een werk, een levering of een dienstverrichting waarvoor de geraamde kosten Afl. 100.000,- of meer bedragen, geen openbare aanbesteding is gehouden, dient uit de ministeriële beschikking, bedoeld in het derde lid, te blijken, om welke redenen de gevolgde wijze van aanbesteding is gekozen.

Bijlage 6 Vaagheid afwijkingsgronden artikel 26 CV 1989, volgens de CAD

De CAD stelt over de afwijkingsgronden in artikel 26 CV 1989 dat deze vaag zijn: [853]

'Evenmin is dit verhelderd in de memorie van toelichting op de comptabiliteitsverordening. Hierdoor bestaat er een open deur voor misbruik. Dit is ook de praktijk. Juist vanwege de vaagheid worden deze argumenten vaak ook niet als zodanig gebruikt bij het afzien van een onderhandse of openbare aanbesteding. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de vaagheid.

- Ad a
  Wat zijn "goede gronden"? Wat zijn de criteria voor "goede gronden"? Hoe kan een openbare aanbesteding niet in het "financieel belang" van het Land zijn? Wie kan (vooraf) bepalen dat een ander alternatief/aanpak voordeliger zal zijn zonder enige vergelijking via een aanbesteding?
- Ad b
  Wat zijn "bijzondere eisen"? Wat zijn de criteria voor "bijzondere eisen"? Wie bepaalt de "bijzondere eisen"? Hoe kunnen de "bijzonder eisen" niet tot hun recht komen via een aanbesteding? Hoe kan dat *vooraf* worden vastgesteld?
- Ad c
  Welke aard/kenmerken moet een werk in dit geval hebben? Hoe is het mogelijk dat na gereedmaking de deugdelijkheid niet kan worden vastgesteld middels een keuring? Dit probleem blijft hetzelfde bij gunning uit de hand. Hoe kan vooraf worden vastgesteld dat achteraf de deugdelijkheid niet kan worden vastgesteld? Als de deugdelijkheid niet achteraf kan worden vastgesteld, betekent juist dat het accent dient te liggen op de vergelijking van de prijzen. Dus aanbesteding is de beste procedure. Overigens bestaat er de mogelijkheid om steeds tussentijds te monitoren en te sturen. Dit kan altijd bij de aanbesteding worden geregeld.
- Ad d
  Op grond waarvan is die aanbieding ontvangen? Wie heeft de leverancier geïnformeerd dat Land Aruba een bepaalde behoefte had? Is er alleen een specifieke leverancier? Hoe kan vastgesteld worden dat er sprake is van een bijzondere aanbieding als er geen vergelijking is met andere leveranciers? Wat zijn dan de criteria om vast te stellen dat er sprake is van een bijzondere aanbieding? Dit argument om af te zien van aanbesteding verhoogt de kans op samenspanning met leveranciers. Bovendien worden leveranciers op die wijze gestimuleerd om te lobbyen bij bestuurders en ambtenaren met alle consequenties van dien.

853 CAD (2010.04, p. 7-8).

De bovengenoemde mogelijkheden om af te zien van onderhandse of openbare aanbesteding zijn vrij subjectief vanwege het ontbreken van criteria. Het afzien van onderhandse of openbare aanbesteding is feitelijk alleen een formaliteit. Het is merkwaardig dat de wet deze eenvoudige mogelijkheden heeft gecreëerd.’

Bijlage 7 Realisatie aanbevelingen van het rapport ‘Calidad’

De Arubaanse werkgroep Deugdelijkheid van Bestuur deed, zoals bleek, in het rapport ‘Calidad’, in 1997 diverse aanbevelingen voor de versterking van de kwaliteit van bestuur van Aruba. Een deel van de aanbevelingen betrof het democratisch proces en de integriteit van politieke en bestuurlijke instellingen. Aanleiding voor deze aanbevelingen waren een aantal constateringen. Politieke partijen in Aruba waren volgens de werkgroep overwegend rekruteringsmechanismen met een zwakke ideologische of programmatische basis. De partijen zouden de besluitvorming monopoliseren, waardoor openbare inhoudelijke discussie werd vermeden en de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties gering was. Het accent op de rekruteringsfunctie zou ook leiden tot een nauwe relatie tussen kiezer en gekozene, wat in een kleinschalige samenleving een groot risico van belangenverstrengeling met zich bracht; hetzelfde risico school in het ontbreken van een kader voor partijfinanciering.[854]

Het rapport ‘Calidad’ bevat twintig aanbevelingen. De regering Henny Eman III nam de aanbevelingen integraal over. Nadien zijn verschillende aanbevelingen omgezet in wetgeving, maar sommige ook niet. Respondenten stellen dat onder Eman III de coalitiepartner OLA sommige hervormingen blokkeerde en dat onder de regeringen Oduber niets meer terechtkwam van de implementatie.

Het rapport werd, aldus oud-gouverneur Koolman, ‘voor de kabinetsperiode 1997-2001 tot speerpunt van beleid gekozen’.[855] Gerealiseerd werden in deze periode onder meer de Landsverordening politieke partijen, de Landsverordening houdende goedkeuring van het Reglement van Orde voor de Ministerraad, de wijziging van artikel 31 van de Comptabiliteitsverordening 1989 met betrekking tot privaatrechtelijke handelingen van ministers, de strafbaarstelling van ambtsdragers die wettelijke regelingen schenden e.d., het verhalen van financiële schade van onwettig handelen van overheidsdienaren en de Landsverordening Openbaarheid van Bestuur. In 2005, ten tijde van de regering Oduber, kwam alleen het Landsbesluit overdracht disciplinaire strafbevoegdheid aan diensthoofden tot stand. De AVP beloofde in haar partijprogramma 2009 het proces te hervatten.

Een aantal voorstellen van Landsverordening die voortvloeiden uit ‘Calidad’, werden door de regering Henny Eman III wel opgesteld, maar leidden uiteindelijk niet tot wetgeving. De Landsverordening politieke partijen van 1999 maakte deze tot verenigingen met rechtspersoonlijkheid, opgericht bij notariële akte. Deze landsverordening stelde ook eisen aan de statuten, onder meer dat deze bepalingen bevatten inzake de geldmiddelen en het beheer daarvan, maar de Raad van Advies miste in het voorstel bepalingen die de partijfinanciering regelden. In 2001 stelde de regering daarom een ontwerp-

854 Croes et al. (1997, p. 29, 48-53).
855 Koolman (2011, p. 125).

Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening politieke partijen op, die de financiering alsnog moest regelen. De Raad van Advies oordeelde echter negatief over dit ontwerp. Zij meende dat het te rigide was.[856] Nadien is geen nieuw ontwerp aangaande de partijfinanciering aan de Raad voorgelegd. Volgens respondenten uit de AVP bleef een regeling voor de partijfinanciering uit vanwege onwil bij coalitiepartner OLA.
Een ander voorstel dat het niet haalde was de Subsidieverordening 2001, houdende nieuwe regels inzake het toekennen van subsidies. Deze ligt sinds 2005 bij de Statencommissie. De regering Eman-III stelde een Landsverordening op die de verzelfstandiging van de ARA moest regelen, maar die ging niet naar de Staten. Sinds april 2000 ligt deze bij de Directie Wetgeving.
Enkele aanbevelingen uit Calidad die werden opgevolgd, werden alleen ten dele overgenomen. Om ongeoorloofde belangenverstrengeling tegen te gaan pleitte de werkgroep in aanbeveling 4 voor het

> ‘Reglementair (…) vast (…) leggen dat ministers niet kunnen deelnemen aan besluitvorming over aangelegenheden waarbij zijzelf of hun verwanten tot in de derde graad belanghebbende zijn. Wanneer zulke zaken vallen binnen de portefeuille waarvoor zij als eerste verantwoordelijk zijn, dienen zij ook de voorbereiding van de besluitvorming erover in handen te stellen van een ambtgenoot. Besluiten, genomen zonder inachtneming van deze bepalingen, dienen ongeldig te worden verklaard.’

In artikel 12 van het gewijzigde Reglement van Orde voor de Ministerraad werd voor een andere formule gekozen:

> ‘Ministers nemen niet deel aan besluitvorming over aangelegenheden die zijn [sic] huidige dan wel vroegere belangen, functies, familie- of zakenrelaties raken, voorzover deelneming in strijd zou kunnen komen met een goede ambtsuitoefening.’

De gekozen formulering gaat aan de ene kant verder omdat zij niet alleen ‘zijzelf of verwanten tot in de derde graad’ betreft maar ‘huidige dan wel vroegere belangen, functies, familie- of zakenrelaties’. Aan de andere kant lijkt de laatste bijzin de bepaling af te zwakken, omdat zij blijkbaar niet geldt indien deelneming niet in strijd is met een goede ambtsuitoefening. Het Reglement expliciteert niet wanneer daar sprake van is.
Ambtsdragers die bepaalde ambtsmisdrijven plegen kunnen met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar worden gestraft (art. 372a Sr.); ook over-

856 ‘De Raad acht het niet verstandig dat vanuit een situatie waarbinnen de partijen geen enkele wettelijke richtlijnen op dit gebied kennen wordt toegewerkt naar een rigide situatie. Kortom: van het ene uiterste naar het andere. De Raad vraagt zich af welk doel eigenlijk hiermee wordt nagestreefd? De Raad acht het niet uitgesloten dat een te rigide en beperkende regeling op dit gebied eerder de illegaliteit dan de integriteit in de hand zal werken.’ Te rigide vond de Raad onder meer de artikelen ‘die aan een ieder inzage verlenen over de financiële administratie van politieke partijen’ (Raad van Advies Aruba, brief aan de gouverneur, d.d. 24 juli 2001 kenmerk 265-00).

genomen is de mogelijkheid van ontzetting uit het actief en passief kiesrecht die de werkgroep bepleit, in artikel 394 Sr. Ook de civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers werd aangescherpt.
Er kwam geen wettelijke regeling voor de openbaarheid van nevenfuncties van personen in publieke ambten.[857] Ook is geen ontwerp-Landsverordening ingediend naar het model van de Nederlandse wet BIBOB (betreffende integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur).

857 Inmiddels (december 2010) zou de AVP-fractie werken aan een regeling zoals in Nederland om de neveninkomsten van politieke gezagsdragers openbaar te maken. Ook dienden twee leden van de AVP-fractie een voorstel in hetzelfde te verlangen van Statenleden, welk initiatief op dat moment werd gesteund door een lid van de oppositionele MEP-fractie ('Regeling voor Statenleden met baan buiten parlement', *Amigoe*, 16 december 2010).

Bijlage 8 Ontvangen rapporten van de Centrale Accountantsdienst

Tabel 26 Ontvangen rapporten van de Centrale Accountantsdienst over de jaren 2004-2010

	Aantal in bezit	Aantal ontbrekende (ondergrens)	Aantal gepubliceerd (ondergrens)	Ontbrekende nummers
2004	22	2	24	12, 14
2005	34	1	35	07
2006	41	9	50	23, 24, 25, 26, 28, 30, 38, 45, 48
2007	52	3	55	07, 11, 33
2008	29	2	31	04, 14
2009	19	1	20	05
2010	1	?	?	?
Totaal	197	18	215	